# OLTRE IL MARE

## Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia

***e altre vie legali e sicure d'ingresso***

A cura di Caritas Italiana

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

# OLTRE IL MARE

## Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia

***e altre vie legali e sicure d'ingresso***

A cura di Caritas Italiana

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

# INDICE


3 **INTRODUZIONE**

6 **LE AREE DI CRISI**

Corno d'Africa **p.6**; Medio Oriente **p.8**; Africa Occidentale **p.12**

14 **VIE LEGALI E SICURE DI INGRESSO**

Programmi europei per l'ingresso legale e sicuro dei rifugiati **p.19**; Programmi nazionali per l'ingresso legale e sicuro dei rifugiati **p.27**; Il sostegno della Commissione Europea ai programmi di private/community sponsorships **p.37**

41 **VIE LEGALI E SICURE D'INGRESSO VERSO L'ITALIA**

Resettlement **p.41**; Evacuazioni umanitarie dalla Libia **p.42**; Ricongiungimento familiare in italia **p.45**; Corridoi Umanitari **p.46**

73 **DALL'ETIOPIA ALLE COMUNITÀ ACCOGLIENTI: UNO SGUARDO ESTERNO SUI CORRIDOI UMANITARI**

78 **RACCOMANDAZIONI FINALI**

# INTRODUZIONE

Oggi, come nel passato, le migrazioni costituiscono uno degli aspetti peculiari che connotano la complessa fisionomia del continente europeo; sono un elemento che ne delinea l'identità storica, culturale e politica. A dispetto di coloro che immaginano un'Europa sigillata all'interno dei propri confini, chiusa all'idea di una positiva contaminazione da parte dei nuovi venuti, la storia ci consegna una realtà ben diversa, dove continui e costanti flussi di migranti, in entrata e in uscita, ci pongono davanti ad importanti sfide per il nostro futuro.
L'attuale impianto normativo nella maggior parte dei paesi europei è però influenzato da esigenze di sicurezza che mirano a restringere sempre di più le possibilità di ingresso legale. Queste limitazioni aumentano, a loro volta, le migrazioni irregolari, che, in un paradossale circolo vizioso, inaspriscono l'ostilità degli autoctoni e pongono le basi per ulteriori politiche restrittive. A farne le spese sono soprattutto i migranti forzati, coloro che sono costretti a lasciare i propri paesi a causa di conflitti o perché vittime di persecuzioni.

Il fatto che molti di questi profughi non riescano ad accedere legalmente ad un'efficace protezione internazionale, mostra la debolezza dell'impianto legislativo europeo e delle politiche nazionali, incapaci di proteggere le persone più vulnerabili. I potenziali richiedenti asilo, avendo limitate possibilità di accoglienza e protezione nei paesi di transito situati in Medio Oriente, Corno d'Africa e Nord Africa, peraltro già sopraffatti dalla presenza di un elevato numero di rifugiati, vedono nell'Europa l'unica alternativa praticabile, seppure in modo irregolare. Queste persone per mettersi in salvo sono, dunque, costrette a intraprendere viaggi pericolosi e ad affidarsi a trafficanti di esseri umani pagando cifre esorbitanti e vivendo situazioni ad altissimo rischio.

Di fronte ad un quadro così preoccupante e ad una crescente mobilità a livello globale, la migrazione legale può fungere da strumento chiave per la gestione di flussi, altrimenti incontrollati, affrontando problemi di sicurezza, a partire dal contrasto alle attività dei trafficanti, e soprattutto riducendo il

numero di morti in mare. La migrazione legale va certamente intesa in senso ampio e comprendente anche i flussi di persone che si spostano per diverse ragioni, tra cui la richiesta di asilo, il ricongiungimento familiare, l'istruzione e gli affari.

Le stime sulla crescita della popolazione immigrata mostrano un incremento della mobilità particolarmente sostenuto nei prossimi 20 anni: se continuassero i trend attuali, nel 2050 i migranti a livello globale raggiungerebbero i 405 milioni. Non è casuale, dunque, che l'articolo 79 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea ponga la lotta alla migrazione illegale come uno dei pilastri della politica migratoria comune.
Cogliere i limiti insiti nelle politiche restrittive e al contempo le potenzialità collegate alle migrazioni regolari, dovrebbe, quindi, caratterizzare un processo di analisi necessario a promuovere una nuova governance del fenomeno. Purtroppo ciò a cui stiamo assistendo è molto distante da questo approccio strategico e propositivo. L'incapacità di affrontare consapevolmente queste sfide alimenta, infatti, un processo di semplificazione che si traduce in politiche di corto respiro, inadeguate ad una corretta gestione delle migrazioni.
L'idea di affrontare un fenomeno ampio e composito con strumenti semplici e limitati nella loro efficacia, risponde sovente più ad una incapacità di governare l'immigrazione che non ad un piano strategico di lungo periodo in grado di promuovere un reale sviluppo, sia dei migranti che dei loro paesi di origine, nonché delle comunità dove queste persone decidono di stabilirsi.
L'Europa si presenta, rispetto al fenomeno dell'immigrazione, con l'immagine di un Giano bifronte: da un lato mostra il volto accogliente di chi in questi anni ha garantito il salvataggio e l'ospitalità a centinaia di migliaia di profughi; dall'altro, quello più duro di chi mette in campo strumenti per bloccare i flussi dei migranti. Due atteggiamenti opposti che in entrambi i casi appaiono privi di una reale strategia.
Eppure esistono strumenti per garantire vie legali e sicure d'ingresso, che nei fatti sono poco utilizzati o lo sono in maniera insufficiente. Anche per questo, in assenza di piani governativi finalizzati alla corretta gestione del fenomeno migratorio, la società civile, in Europa e oltreoceano, si è attivata per dimostrare che è possibile un cambio di rotta, in grado di dare risposte al bisogno di protezione di migliaia di persone in fuga ma anche al bisogno di lavoro, istruzione e sanità che interessa molti migranti.
Il presente rapporto, oltre a passare in rassegna gli strumenti che vedono le istituzioni italiane, le organizzazioni internazionali e le associazioni impegnate congiuntamente nell'implementazione di programmi volti all'apertura di canali legali e sicuri di ingresso, vuole raccontare attraverso

un'analisi quanti-qualitativa, la straordinaria esperienza dei corridoi umanitari, positivamente sperimentata dalla Chiesa italiana. Si tratta, al momento dell'unica risposta strutturata, insieme ai programmi di resettlement, messa in atto per combattere i trafficanti, scongiurare le morti in mare e garantire sicurezza ai migranti e a coloro che li accolgono.

# LE AREE DI CRISI

Le aree geografiche di provenienza dei rifugiati beneficiari dei programmi di "Corridoi Umanitari", Resettlement e delle estemporanee operazioni di Evacuazioni umanitarie, implementati in questi anni dalla Chiesa Italiana attraverso Caritas Italiana, sono prioritariamente il Corno d'Africa e il Medio Oriente. Si tratta di zone ad alta instabilità, con presenza di conflitti e guidate da governi autoritari, come di seguito brevemente descritto.

## 1. CORNO D'AFRICA

Grazie alla sua posizione geografica strategica nel quadro dei collegamenti tra **Africa, Medio Oriente e Asia**, e a causa della sua vicinanza a scenari di crisi importanti come quello yemenita, l'area assiste da diversi anni a una progressiva penetrazione di **potenze regionali e internazionali** interessate a proteggere i propri interessi e ampliare le rispettive zone di influenza[1]. Fino a poco tempo fa **l'intera Regione è stata caratterizzata da forti tensioni**. Il governo eritreo, infatti, sosteneva le forze islamiste in Somalia in funzione anti-etiopica, mentre il governo etiopico offriva protezione all'opposizione eritrea e sostegno al governo di transizione somalo. Non è allora un caso che il processo di pace a livello regionale, avviato nel giugno 2018 dal nuovo primo ministro etiopico Abiy Ahmed sia stato salutato come una svolta epocale[2]. Inoltre il Corno d'Africa esemplifica bene come **la libertà di movimento** dipenda da rapporti fra Stati, che si concretizzano nelle pratiche di rilascio del passaporto, di visti di ingresso e di uscita, a loro volta riflesse nelle modalità di attraversamento dei confini. Questi **aspetti burocratici, congiuntamente ad aspetti economici e politici,** nel corso del tempo **hanno determinano il tipo di mobilità delle popolazioni della regione**, spesso **dando vita a nutrite diaspore**[3].

[1] Giovanni Carbone, ISPI, "Corno d'Africa: prove di pace e geopolitica", 28/11/2018.
[2] Antonio Morone, ISPI, "Corno d'Africa: pace sui confine, nuove tensioni all'interno?", 28/11/2018.
[3] Valentina Fusari, ISPI, "L'abbraccio tra Etiopia ed Eritrea: come cambiano la mobilità e le migrazioni?", 28/11/2018.

Nel contesto regionale l'Etiopia ha una lunga storia di accoglienza di profughi. Paese centrale in un quadro di instabilità ha mantenuto una politica di "porte aperte" garantendo l'accesso e la protezione umanitaria ai richiedenti asilo provenienti da 19 Paesi diversi. Ospita oggi oltre 900mila rifugiati in fuga dai Paesi limitrofi: 400mila sud sudanesi, 250mila somali, 170mila eritrei, 44mila sudanesi e 1.800 yemeniti. Sotto la guida dell'Autorità Nazionale per i Rifugiati (ARRA – Administration fo Refugees and Returnees Affairs) e con la cooperazione di UNHCR, l'Etiopia ha una cornice legislativa definita che garantisce diritti ai rifugiati e un sistema di accoglienza consolidato che però deve fare i conti con la precaria situazione economica della popolazione locale, che nonostante la velocità di crescita del Paese, versa ancora in una situazione di povertà diffusa.

### 1.1. Eritrea

Malgrado la pace formale siglata con l'Etiopia nel 2000 e l'adozione di un modello democratico dello Stato con la Costituzione del 1997, il governo eritreo si è rivelato autoritario: la carta costituzionale formalmente in vigore non viene applicata, molti diritti democratici vengono sospesi per la paura di presunte cospirazioni contro lo Stato, la magistratura viene sostituita con Corti Speciali e resta in vigore la leva obbligatoria che costringe centinaia di migliaia cittadini ad arruolarsi nell'esercito regolare. Questa è attiva dal 1995 e non risparmia né le donne né gli uomini ultra cinquantenni. Oltre a scongiurare possibili rivolte locali, la leva obbligatoria fornisce al governo soldati adatti ad attività di manodopera a bassissimo costo, impiegata soprattutto per lavori pubblici e a beneficio della classe politica al potere. Human Rights Watch ha definito quella eritrea una delle più feroci dittature del mondo che può 'vantare' ben 361 tra carceri e centri di detenzione. Anche la libertà di stampa è stata, di fatto, abolita e ad Asmara non ci sono più corrispondenti esteri dei paesi occidentali ormai dal 2010. Secondo la Ong "Reporters sans frontières", l'Eritrea è stata per anni il Paese meno libero del mondo (nel 2018 penultimo dopo la Corea del Nord). La maggior parte delle persone fugge proprio per evitare la leva obbligatoria. Inoltre, la paura di essere arrestati e finire torturati nelle carceri accomuna tutti i cittadini disertori o critici verso l'élite al governo. Non esistono partiti di opposizione e non è possibile manifestare la propria contrarietà al regime senza rischiare il carcere. Con una così forte compressione di diritti e libertà e una povertà pressoché assoluta, chi ha la forza decide di lasciare il Paese e i propri cari con l'intenzione di intraprendere il "viaggio della speranza" verso l'Europa, con l'auspicio di stabilirvisi e trovare una fonte di sostentamento che possa mantenere la famiglia rimasta in Eritrea.

Oltre 500.000 eritrei hanno finora lasciato il proprio Paese e sono la seconda nazionalità come ingressi in Italia nel 2018 con 3.300 arrivi.

### 1.2. Sud Sudan

Quello del Sud Sudan è forse il conflitto più dimenticato dei giorni nostri, eppure oltre 2,5 milioni di persone, pari a un terzo della popolazione (composta per il 63% da giovani con meno di 18 anni), sono rifugiate nei 6 Paesi limitrofi (soprattutto in Uganda, principale Paese di accoglienza di profughi in Africa); inoltre nel paese vi sono 2 milioni di sfollati interni. Nel più giovane Paese al mondo, nato nel 2011 dopo la proclamazione dell'indipendenza dal Sudan, si è combattuto per 5 anni e nel 2018 la guerra aveva anche vissuto una fase di recrudescenza. Bande armate si contendevano il territorio non facendo neppure più diretto riferimento al conflitto scoppiato fra i dinka del presidente Salva Kiir e i nuer di Riek Machar, vicepresidente destituito. Il conflitto ha causato direttamente quasi 190mila morti che salgono a 382.900 se si considerano altri fattori di decimazione, come le epidemie e le malattie[4].
La guerra sembra ora temporaneamente sospesa grazie all'accordo di pace (il dodicesimo in cinque anni) firmato ad Addis Abeba a settembre 2018.

### 1.3. Somalia

La guerra civile somala è chiaramente la principale causa di fuga dal Paese. Si tratta di un conflitto scoppiato nel 1986 con una prima fase di rivolta contro il regime di Siad Barre e tuttora in corso. Sul terreno di scontro si sono alternati signori della guerra, forze internazionali (anche con l'intervento dei caschi blu dell'ONU nel 1992) e negli ultimi anni i ribelli dell'Unione delle Corti Islamiche e poi i gruppi Al-Shabaab, legati al terrorismo islamista, in opposizione al governo federale internazionalmente riconosciuto. Secondo le stime, dal 1991 sono morte a causa del conflitto circa 500.000 persone. L'impatto di questi 30 anni di scontri armati, aggravato dalla siccità e da altri disastri naturali, ha messo in discussione la capacità di recupero e i meccanismi di sopravvivenza dei cittadini della Somalia ormai estremamente vulnerabili. Oltre 870.000 sono infatti i somali registrati come rifugiati nel Corno d'Africa e nello Yemen, mentre circa 2,1 milioni di uomini, donne e bambini sono sfollati all'interno del paese stesso.

## 2. MEDIO ORIENTE

[4] School of Hygiene & Tropical Medicine – Lshtm, "Estimates of crisis-attributable mortality in South Sudan, December 2013-April 2018", 26/9/2018).

Oggi a causa del conflitto siriano, che dura ormai da oltre sette anni, circa 13 milioni di persone vivono in condizioni di estrema necessità fra cui 3 milioni di bambini che non possono frequentare la scuola. La guerra in Siria ha inizio il 15 marzo 2011, quando nella capitale Damasco e in un'altra città del Sud, Daraa, scoppia un'ondata di proteste, la cosiddetta "primavera siriana", a causa dell'arresto di alcuni giovani colti dalla polizia mentre dipingevano graffiti contro il presidente al-Assad. Il suo inizio dovrebbe però essere spostato indietro nel tempo, a partire dai primi anni 2000, quando al-Assad avviò misure di liberalizzazione dell'economia che hanno prodotto catastrofiche conseguenze sulla popolazione: una fra tutte la sostituzione delle colture tradizionali con grano e cotone. Da quel periodo sono nate tensioni interne che hanno portato ad una escalation di violenza che ha trasformato quella che era una sommossa in un vero e proprio conflitto armato. La Siria è divenuta oramai da anni un teatro di guerra nel quale sono entrati in gioco gli interessi di alcuni paesi della Penisola arabica (Arabia Saudita in testa), della Turchia, dell'Iran e del gruppo politico-militare libanese di Hezbollah (sciita come l'Iran e come il gruppo religioso degli alawiti), senza dimenticare le storiche alleanze di Stati Uniti, Russia e Cina[5]. I rifugiati siriani nei Paesi confinanti sono ormai più di 5,5 milioni, di cui 3,5 milioni di persone solamente in Turchia, quasi 1 milione in Libano, oltre 600.000 in Giordania e i rimanenti suddivisi fra Nord Africa e Iraq.

### 2.1. Iraq

I flussi migratori dall'Iraq hanno avuto diverse fasi. Dal 1980, quando ebbe inizio la guerra tra l'Iran dell'ayatollah Khomeini e l'Iraq di Saddam Hussein, molti giovani uomini cominciarono a lasciare il loro paese per sfuggire al servizio militare. Nell'agosto del 1990 le migrazioni furono causate dalle sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU contro il Paese all'indomani dell'invasione irachena del Kuwait. Le suddette sanzioni rimasero in buona parte in vigore fino al maggio del 2003 riverberandosi pesantemente su una popolazione già provata dai bombardamenti americani. L'invasione, poi, da parte degli Stati Uniti nel 2003 – che portò alla caduta della dittatura di Saddam – convinse molti esuli a tornare indietro nella speranza di una ricostruzione democratica del paese, ma l'inizio della guerra civile diede un nuovo impulso alle partenze. L'ultima consistente ondata migratoria si è avuta a partire dal 2014, quando l'Iraq era sull'orlo del fallimento: lo Stato islamico (IS) occupava quasi un terzo del paese, l'esercito si stava sciogliendo, oltre tre milioni di sfollati cercavano

[5] Caritas Italiana, "Sulla loro pelle: costretti a tutto per sopravvivere", 14/3/2018.

rifugio, i prezzi del petrolio stavano crollando[6]. Gli effetti di queste complesse dinamiche ancora oggi si manifestano in un'accentuata propensione all'emigrazione da parte di molti cittadini iracheni che fuggono in cerca di protezione nei paesi limitrofi tra cui la Turchia con la quale ci sono accordi per programmi di reinsediamento verso l'Europa.

### 2.2. Siria

I sette anni di guerra in Siria si possono ricondurre a quattro fasi: la prima sull'onda della primavera araba, repressa nel sangue dal regime di Assad; la seconda, quella in cui dopo la reazione violenta del regime, le potenze estere hanno armato i gruppi ribelli, con l'obiettivo di far cadere Assad; la terza, caratterizzata dall'emersione di gruppi jihadisti, terroristi islamici giunti in Siria da tutto il mondo. Quella attuale, la quarta fase, è caratterizzata dall'ingresso della Russia a supporto di Bashar al-Assad e dal sostegno della coalizione a guida statunitense, in particolare in favore della fazione curda. Ora la Siria appare divisa in due grandi blocchi: il primo dove il regime di Assad è saldamente di nuovo al potere, il secondo dove governano autorità curde.
Circa 13 milioni di persone vivono in condizioni di estrema necessità, mentre 3 milioni di bambini non possono frequentare la scuola. Le vittime sono più di mezzo milione e circa il doppio i feriti e i mutilati. Solo nel 2017 il numero dei civili morti in Siria a causa dei bombardamenti è quadruplicato rispetto all'anno precedente. Stando agli ultimi dati dell'Unhcr, oltre 6,3 milioni di rifugiati siriani risiedono oggi in 125 paesi, di cui, come illustrato in precedenza, la maggior parte è accolta in paesi limitrofi; mentre a livello europeo è la Germania il paese con il maggior numero di rifugiati siriani (496.700), seguita dalla Svezia (103.600) e dall'Austria (43.900).

### 2.3. Turchia

La Turchia è il Paese che ospita il maggior numero di rifugiati al mondo: 4 milioni di persone. La maggioranza di loro è siriana (3,4 milioni), ma vi sono anche irakeni (37mila), afghani (6 mila circa) e altre nazionalità. La gestione dei campi profughi è garantita dall'agenzia governativa Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD) e a partire dal settembre 2018, la Direzione generale per la gestione delle migrazioni (DGMM) è l'unica autorità nel Paese responsabile della registrazione dei richiedenti protezione internazionale e dell'elaborazione delle loro domande. Meno dell'8% dei rifugiati vive però nei campi profughi o nei Centri temporanei di

[6] Dlawer Ala'Aldeen, ISPI, "Country to watch 2019: Iraq", 27/12/2018.

accoglienza (Temporary Accomodation Centers - TACs), che peraltro sono in corso di chiusura, situati nelle province turche a ridosso del confine siriano. La maggior parte dei profughi sotto protezione temporanea risiede nelle aree urbane, periferiche e rurali, dove i prezzi degli alloggi sono aumentati a dismisura costringendo le famiglie ad erodere buona parte dei risparmi e ad adottare strategie di sopravvivenza come la mendicanza o la costrizione al lavoro per i bambini. L'assenza di posti nei *campi profughi e* l'impossibilità di affittare un alloggio in città ha comportato la scelta obbligata di insediarsi in zone lontane dalle città e dar vita a *occupazioni informali* di alloggi, nei pressi di grandi appezzamenti coltivati, dove tentare di lavorare e guadagnare da vivere, anche se quasi esclusivamente in condizione di sfruttamento. La maggior parte dei bambini non frequenta la scuola per poter aiutare i genitori: sono definiti ormai la "*generazione persa*", i figli della Siria abbandonata. Anche in tal caso la soluzione del reinsediamento verso i Paesi occidentali è andata a vantaggio di un numero relativamente esiguo di rifugiati: poco meno di 9mila persone.

### 2.4. Giordania

La monarchia costituzionale hashemita7 di Giordania rappresenta un unicum nel cuore del Levante arabo che da decenni è attraversato da conflitti ed estremismi di diverso tipo. Il territorio giordano è infatti un regno di stabilità, moderazione e continuità delle alleanze da un lato ma anche teatro di una società in bilico, attraversata da malcontento sociale che a volte affiora in superficie come nelle manifestazioni del 2018 che hanno portato alle dimissioni del premier Mulqi e al rimpasto di governo. La proposte circa misure di austerità per accedere a linee di credito necessarie a sostenere la fragile economia del Paese, hanno alimentato le proteste che si sono innestavano su antiche divisioni8. Come ha rivelato l'ultimo censimento nazionale dei circa 9,5 milioni di abitanti del Paese – poco meno della Lombardia – circa tre milioni sono stranieri. Si stima inoltre che dei restanti la metà siano palestinesi. Fin dalla sua indipendenza dalla Grsan Bretagna del 1946, la Giordania si è infatti misurata con l'afflusso di profughi. I palestinesi sono giunti nel 1948 e nel 1967 a causa dei conflitti con Israele; gli iracheni in seguito alla prima guerra del Golfo nel 1990 e dopo l'invasione degli Stati Uniti nel 2003; e infine dal 2011 i profughi siriani: 671mila secondo

[7] Termine con cui furono dapprima indicati i discendenti di Hāshim ibn ʿAbd Manāf, antenato di Maometto, e i parenti di questo, e in età moderna i membri di una dinastia (*dinastia h.*) fondata nel 1916 dallo sceriffo della Mecca al-Ḥusain, la quale dominò prima nel Ḥigiāz in Arabia, poi in Iraq e Transgiordania confederate, e da ultimo (con Abdullah, Hussein e, dal 1999, Abdallah), nel *Regno h.* di Giordania. (www.treccani.it)

[8] Eugenio Dacrema, "Focus Paese: Giordania", ISPI Focus Mediterraneo Allargato n.8, 29 settembre 2018

le stime ufficiali, ospitati per lo più nei due enormi campi di Zaatari (79 mila persone) a pochi chilometri dal confine nel nord del Paese e di Azaraq (53 mila persone), a 100 chilometri da Amman. L'85% della popolazione siriana in Giordania vive in aree urbane e rurali, e se le condizioni di vita all'interno dei campi profughi sono durissime, sono ancora peggiori quelle di chi vive all'esterno dove la maggior parte delle persone vive al di sotto della soglia di povertà ed è costretta a degradanti lavori in nero e alla pratica dell'elemosina.

### 2.5. Yemen

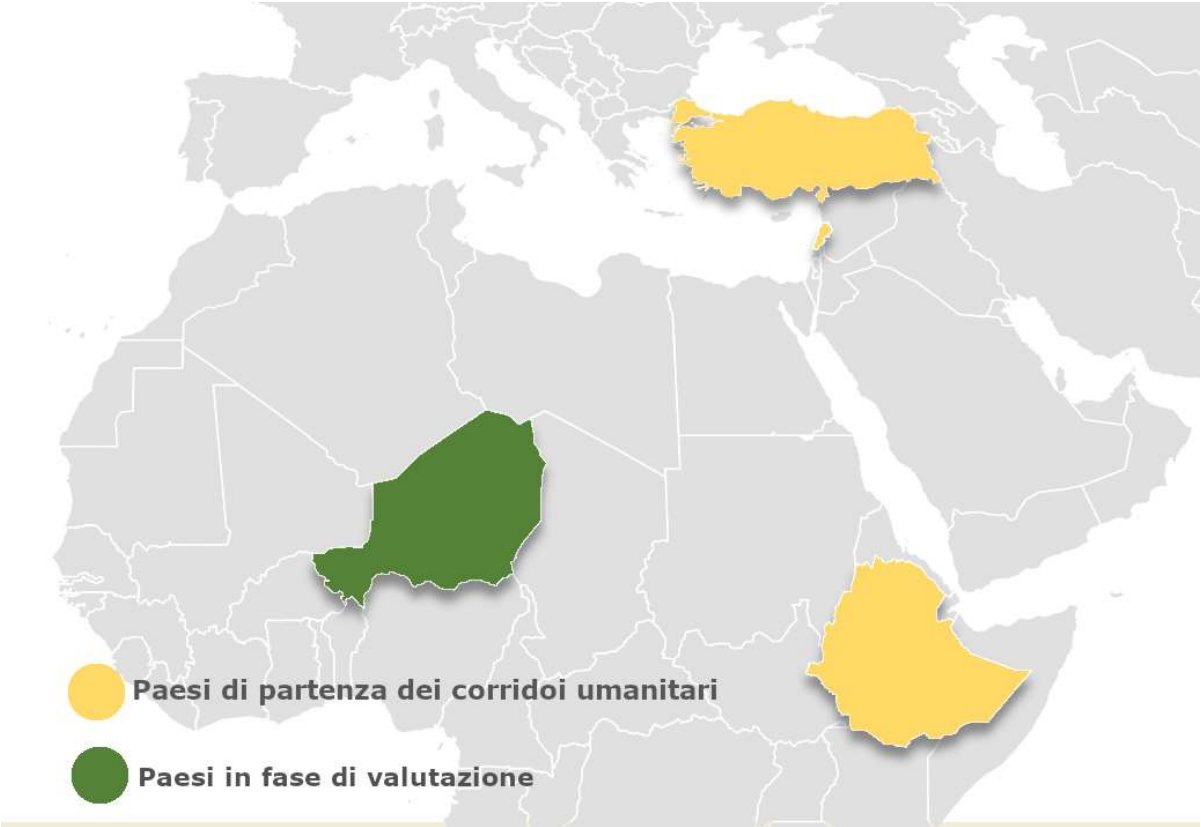
Lo Yemen, uno dei Paesi più poveri del Medio Oriente, sta affrontando una crisi umanitaria senza precedenti. I combattimenti sono iniziati nel 2015 tra le forze degli Huthi, che controllano la capitale Sana'a, e le forze leali al governo di Hadi con base ad Aden. Questo conflitto ha aggravato i bisogni derivanti da lunghi anni di povertà e insicurezza. Il peggioramento della violenza ha infatti sconvolto milioni di vite, causando vittime e massicci spostamenti con una situazione che si deteriora di giorno in giorno. Come sempre accade, sono i civili a subire il peso maggiore della crisi: 22,2 milioni di yemeniti attualmente necessitano di assistenza umanitaria, 2 milioni di persone sono gli sfollati interni in condizioni disperate, lontani da casa e privati dei bisogni primari, e 270mila i rifugiati nei Paesi limitrofi. La situazione è così grave che quasi 1 milione di yemeniti sfollati hanno cominciato a fare ritorno nelle loro case, anche senza le condizioni minime di sicurezza. UNHCR prevede che nel 2019 la crisi nello Yemen continuerà, generando un bisogno umanitario senza precedenti a causa del conflitto e del deterioramento socioeconomico (povertà, dipendenza da meccanismi di sopravvivenza negativi, servizi sociali inadeguati, spazi di protezione limitati, forti traumi psicosociali) che causeranno ulteriori spostamenti interni ed internazionali.

## 3. AFRICA OCCIDENTALE

Un nuovo fronte in cui si sta verificando l'opportunità di aprire un nuovo canale umanitario nel 2019, per il 2° programma di Corridoi Umanitari, sarà l'Africa Occidentale, terzo contesto di crisi e partenza di molti migranti che giungono irregolarmente in Italia. In particolare è in valutazione il possibile coinvolgimento del Niger, che è il paese dell'Africa dell'Ovest maggiormente attraversato dalle rotte migratorie dirette in Libia ed è anche uno dei principali beneficiari del fondo fiduciario dell'Unione Europea creato nel 2015 per bloccare i flussi migratori in Africa. In Niger fanno

ingresso numerosi migranti che giungono dai paesi limitrofi a causa dell'instabilità politica nei contesti d'origine (come ad es. i nigeriani in fuga da Boko Haram, i maliani in fuga dal conflitto nel Nord del Paese, etc); e inoltre il Paese ha accettato di accogliere in via transitoria 2.600 rifugiati evacuati dai centri libici, ai fini del reinsediamento in Europa.
Il programma ha sinora vissuto fasi alterne, con pause e riavvii, nei periodi coincidenti con un numero di arrivi troppo elevato e un numero di reinsediamenti troppo ridotto a causa soprattutto dell'esiguo numero di posti messi a disposizione dai paesi europei. Risulta infatti che finora 1.221 persone siano state effettivamente ritrasferite dal Niger in un paese UE.

**Figura 1 Paesi coinvolti nei corridoi umanitari**



# VIE LEGALI E SICURE DI INGRESSO

Il panorama europeo negli ultimi anni si è distinto per interventi di natura politica e legislativa progressivamente restrittivi. Il primo effetto è stato quello di ridurre le possibilità di accesso legale all'Unione europea dei profughi che spingono alle frontiere esterne, rimanendo sovente bloccati in zone di limbo, in paesi di transito non sicuri (vedi il caso della Libia) o all'interno della stessa Europa in paesi che non riescono a garantire una piena tutela dei loro diritti come ad Idomeni o a Lesbo in Grecia o nella piccola Croazia.

Gli effetti delle politiche restrittive trovano conferma negli ultimi dati disponibili che ci mostrano come, dopo il picco di arrivi in Europa registrati nel 2015 (anno della "crisi dei migranti"), i flussi irregolari siano tornati al di sotto dei livelli pre-crisi e nel 2018 il numero di attraversamenti illegali delle frontiere verso l'UE è risultato inferiore del 30% rispetto al 2017. Se consideriamo poi gli sbarchi avvenuti sulle coste europee, tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2018 sono arrivati via mare 121.755 migranti (50 mila in meno dell'anno precedente). Allo stesso tempo, però, altre rotte hanno iniziato a vedere un crescente numero di rifugiati che cercano di entrare nell'Unione Europea. È il caso della rotta balcanica, che risente dell'andamento dell'accordo stipulato tra UE-Turchia nel marzo 2016. A ridosso della firma dell'intesa, si era infatti registrato un calo immediato degli arrivi (-97%); ma nel 2018 si è verificato un nuovo significativo aumento (+ 30% rispetto al 2017).

L'Unione europea negli ultimi 20 anni ha varato, in materia di asilo, norme comuni conformi al diritto internazionale e negli ultimi 3 anni l'Agenda europea sulla migrazione, proposta dalla Commissione Juncker nel maggio 2015, ha orientato la politica europea in materia di migrazione per far fronte alle sfide che si ponevano all'UE in particolare dopo i flussi massicci in arrivo dalla rotta balcanica soprattutto di siriani. Gli obiettivi principali hanno riguardato, dunque, la gestione dell'ingente numero di arrivi lungo le principali rotte percorse dai migranti, ovvero quella balcanica e quella del Mediterraneo Centrale. La finalità di questi interventi è stata quella di ottenere una riduzione del numero di ingressi nella Ue attraverso i paesi

**di frontiera maggiormente esposti** con investimenti consistenti a sostegno della guardia di frontiera e costiera europea e una più sofisticata interazione fra i sistemi informatici usati per lo scambio di informazioni. Un altro pilastro dell'Agenda è consistito nel **salvataggio di vite in mare**: a cavallo fra il 2015 e il 2017 le operazioni dell'UE hanno contribuito a salvare la vita a oltre 634.751 persone, a individuare fra di esse trafficanti e a sequestrare 550 imbarcazioni utilizzate per il trasporto illegale.
Sono stati inoltre messi in atto **strumenti di gestione solidale della crisi**, in favore dei paesi maggiormente esposti. Si è trattato sia di strumenti economici come lo stanziamento di finanziamenti supplementari[9]; sia di strumenti organizzativi, come gli hotspot, "punti di crisi" creati su zone di frontiere per permettere una registrazione completa di tutte le persone in arrivo, sia di meccanismi di ridistribuzione interna dei migranti dai paesi esposti alla maggiore pressione ad altri paesi UE.
Accanto al meccanismo di ricollocamento, è stato rafforzato nei numeri e nelle risorse economiche lo strumento del **reinsediamento** di rifugiati da paesi terzi verso la UE, di cui si parlerà più diffusamente in seguito.
Accanto e successivamente a queste misure, sono stati progressivamente introdotti diversi **elementi di esternalizzazione** delle politiche di asilo e immigrazione. Il vertice di La Valletta (2015) con i paesi africani, l'Accordo UE-Turchia (2016)[10] e il quadro di partenariato (2016) sono stati volti ad aumentare la cooperazione sulla gestione della migrazione e del ritorno con i principali paesi di origine e di transito fornendo ai paesi firmatari una serie di incentivi in termini, ad esempio, di vantaggi commerciali, o in materia di liberalizzazione dei visti. Le misure di esternalizzazione dell'UE prevedono considerevoli finanziamenti per migliorare la **sorveglianza alle frontiere e controlli più severi**.
La cooperazione nelle **riammissioni** si è concretizzata nella stipulazione o rinegoziazione di 17 accordi di riammissione con paesi di tutto il Mondo[11],

---

[9] Cfr *Gestire la migrazione in ogni suo aspetto,* Nota della Commissione Europea in vista del Consiglio Europeo di Giugno 2018, in https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-migration-booklet-june2018_it.pdf, che riporta che il Fondo Asilo, migrazione e integrazione è più che raddoppiato (+123%), i finanziamenti per le agenzie decentrate sono aumentati dell'86% e l'assistenza emergenziale è aumentata di circa il 500%. Inoltre l'UE ha predisposto soluzioni di finanziamento, quali i fondi fiduciari, per esercitare un effetto leva che permetta di raccogliere fondi al di là dei limiti del bilancio.
[10] Circa 7.000 rifugiati siriani sarebbero stati trasferiti dalla Turchia ai paesi UE nel 2018, come parte dell'accordo tra UE e Turchia, mentre poco più di 5000 richiedenti asilo sono stati mandati dalla Grecia in Turchia, in https://www.infomigrants.net/en/post/15508/eu-turkey-deal-12-000-people-transferred-in-2018?fbclid=IwAR2DopKjafV6QZ_gfHpnHxEDjYNu_2YjjLWN5xAe0-MIkS-WI-OdivzdgKk.
[11] Gli accordi di riammissione sono stati conclusi con: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Bosnia – Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia, Capo Verde.

più 6 nuove intese raggiunte con altrettanti paesi negli ultimi 2 anni[12]; oltre la cooperazione con la Libia, nel quadro della task force Unione Africana – Unione Europea – Nazioni Unite, sulla base della quale sono state realizzate le evacuazioni di migranti dalla Libia al Niger, in collaborazione con l'UNHCR, ovvero i rimpatri volontari dalla Libia stessa, a partire dal novembre 2017.

Passando alle **misure legislative**, sempre a partire dal 2015, al fine di uniformare le normative fra gli Stati membri e le correlate problematiche di differenze di trattamento alla base dei movimenti migratori interni alla Ue, la Commissione ha lanciato 7 proposte di riforma, in materia di accoglienza, di qualifiche in materia di asilo, di reinsediamento, di raccolta dei dati nel sistema informativo Eurodac al fine di facilitare i rimpatri.

Non si è però giunti ad alcun accordo politico in grado di far avanzare la riforma della normativa che determina la competenza degli Stati membri nella presa in carico dei richiedenti asilo: il regolamento di Dublino III (2013/604/CE), entrato in vigore il 19 luglio 2013, e applicabile a tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca. Il regolamento si basa sul principio fondamentale secondo cui il primo Stato membro in cui vengono memorizzate le impronte digitali o viene formalizzata una richiesta di asilo è responsabile della presa in carico di un rifugiato; così la sua applicazione ha causato diversi problemi in coincidenza con ondate migratorie che hanno coinvolto soprattutto, e massivamente, determinate tratte e paesi di primo arrivo.

La proposta iniziale della riforma, risalente al 2016, tendeva ad introdurre meccanismi correttivi al principio del paese di primo arrivo, senza abrogarlo, fissando un meccanismo automatico di ripartizione a favore dei paesi più esposti. Secondo il primo testo elaborato dalla Commissione, la quota di richiedenti asilo accettabili da un singolo paese andava calcolata secondo un doppio criterio (Pil e popolazione, con incidenza del 50% ciascuno). Se un paese superava il 150% la sua "capienza", ogni nuova richiesta doveva essere reindirizzata in automatico ad altri paesi. In caso di rifiuto di questi ultimi, veniva applicata una penale di 250mila euro per ogni richiedente asilo non preso in carico.

La proposta di riforma, approvata dalla Commissione LIBE ad ottobre 2017, ha ricevuto inoltre l'avallo del Parlamento europeo (in data 16.11.2017), ma in fase di successivo passaggio all'approvazione del Consiglio della Ue sono divenute nuovamente evidenti le inconciliabili posizioni di diversi Stati membri. La Bulgaria, presidente di turno del Consiglio Ue, tentando di offrire una soluzione di compromesso che accelerasse l'approvazione della riforma, ha proposto una soluzione di mediazione rafforzando nel testo il

[12] Si tratta, nello specifico, di Afghanistan, Guinea, Bangladesh, Etiopia, Gambia, Costa d'Avorio.

principio di responsabilità e riducendo quello di solidarietà nonché l'importo delle sanzioni in caso di inottemperanza. Il meccanismo di ridistribuzione sarebbe scattato su base volontaria solo quando un certo paese si fosse "sovraccaricato" del 160% rispetto all'anno precedente, diventando obbligatorio solo al raggiungimento del tetto del 180%. La proposta bulgara diminuiva poi la penale per il rifiuto di presa in carico di un richiedente da 250mila a 30mila euro (venendo incontro alle richieste dei Paesi di Visegrad), e introduceva il principio di «responsabilità stabile» in base al quale quando un migrante entra in un certo paese, lo Stato in questione deve garantirne la presa in carico per 10 anni. In tal caso ben cinque paesi (Cipro, Grecia, Italia, Malta, Spagna) hanno espresso contrarietà su questa clausola, chiedendo, in una proposta presentata ad aprile 2018, di accorciare il periodo di responsabilità a due anni ed evidenziando le vulnerabilità di un procedimento rigido in tempi di elevati flussi migratori.
A giugno 2018 il processo verso la riforma del regolamento Dublino ha subito una decisa battuta d'arresto, in occasione del vertice dei ministri dell'Interno europei che ha rifiutato la proposta di compromesso presentata dalla Bulgaria.
Da allora nessun'altra iniziativa è stata intrapresa: la legislatura dell'Europarlamento si chiuderà nel maggio 2019 senza alcun accordo su Dublino né sull'applicazione di quei principi fondamentali: quali la solidarietà, la responsabilità, la sanzionabilità del comportamento contrario ai valori che dovrebbero costituire la base dell'adesione all'Unione europea.
Nel frattempo la Commissione UE ha avviato altresì la riforma della politica sul rilascio dei visti di ingresso nella UE e sul relativo sistema di raccolta informativo, con l'obiettivo di: accelerare i tempi procedurali di evasione delle domande (di alcune tipologie in particolare); di modificare il rilascio dei visti di breve durata per motivi turistici; rafforzare tra i paesi la cooperazione nello scambio di dati e attivare condizioni più restrittive di rilascio dei visti verso quei paesi che non collaborino a sufficienza nella riammissione dei loro cittadini, irregolarmente presenti in uno Stato membro.

*GLOBAL COMPACT ON REFUGEES*

Il Global compact for safe, orderly and regular migration – anche detto semplicemente Global compact sull'immigrazione – è un documento sottoscritto da diversi stati e promosso dalle Nazioni Unite che prevede la condivisione di alcune linee guida generali sulle politiche migratorie, nel tentativo di dare una risposta coordinata e globale al fenomeno. L'idea di aderire a dei princìpi comuni è nata a New York nel settembre del 2016, quando tutti e 193 gli stati membri delle Nazioni Unite hanno firmato la cosiddetta Dichiarazione di New York sui migranti e i rifugiati, dando avvio a

due anni di negoziati. La versione finale del Global compact sull'immigrazione è stata approvata durante un vertice tenutosi il 10 e l'11 dicembre del 2018 a Marrakech, in Marocco.
Anche se il documento non è vincolante (come è scritto al punto 7 del preambolo) e indica solo la volontà degli stati di seguire alcuni princìpi comuni ispirati a norme internazionali, diversi governi (tra cui quello italiano) non hanno sottoscritto l'accordo.
Mediaticamente c'è stata una grande confusione rispetto alla firma del Global Compact. Occorre però precisare che esistono due diversi Global Compact. Il primo, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration che il Governo Italiano non ha sottoscritto a Marrakesh a Dicembre 2018, e il secondo, Global Compact on Refugees, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 Dicembre 2018 a cui ha aderito anche il Governo Italiano.
i principali obiettivi del Global Compact on Refugees, condiviso da tutti i Paesi membri dell'ONU (a parte Stati Uniti ed Ungheria che non hanno firmato) sono: (i) alleviare le pressioni sui paesi ospitanti; (ii) migliorare l'autosufficienza dei rifugiati; (iii) ampliare l'accesso alle soluzioni di paesi terzi; e (iv) sviluppare condizioni di supporto nei paesi di origine per il ritorno in sicurezza e dignità.
Le soluzioni durevoli, sostenibili e di lungo periodo inserite nell'accordo sono, oltre al principio di ritorno volontario dei rifugiati nei Paesi di origine in condizioni di dignità e sicurezza, il Resettlement (Reinsediamento) e i Complementary Pathways for Admission in Third Country (vie complementari per l'ammissione da Paesi Terzi).
Al fine di ampliare la portata, la dimensione e la qualità dei programmi di reinsediamento a livello globale, l'UNHCR è stato incaricato di elaborare una strategia triennale (2019-2021) per aumentare il bacino dei luoghi di reinsediamento, compresi i paesi che non partecipano già al programma con i contributi degli Stati e dei partner interessati.
Tale strategia includerà anche percorsi complementari per l'ammissione, al fine di aumentarne significativamente la loro disponibilità e programmabilità, per facilitare procedure efficaci per il ricongiungimento familiare, o per istituire ed ampliare programmi di sponsorizzazione privati o comunitari che si aggiungano al reinsediamento.
In questo contesto l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite cita esplicitamente i corridoi umanitari e i visti umanitari. Inoltre sono menzionate le borse di studio e i visti per studenti, nonché forme di mobilità per lavoro a favore di rifugiati. Tra gli attori principali di questo percorso vengono inserite la Società Civile, le Chiese e le Confederazioni religiose e le Istituzioni accademiche.

# 1. PROGRAMMI EUROPEI PER L'INGRESSO LEGALE E SICURO DEI RIFUGIATI

Accanto alle misure volte a bloccare l'accesso legale ai paesi europei, si sono registrate comunque iniziative sia dell'Unione europea che di singoli Stati membri finalizzate a garantire un accesso legale e sicuro al territorio europeo, seppur molto limitate nei numeri. Si tratta di programmi di resettlement, di corridoi e ingressi per motivi umanitari, nonché di evacuazioni umanitarie e di altri strumenti che consentono in maniera sicura di lasciare i paesi di transito e trovare protezione in Europa. Di seguito una disamina dei principali strumenti per garantire vie legali e sicure d'ingresso.

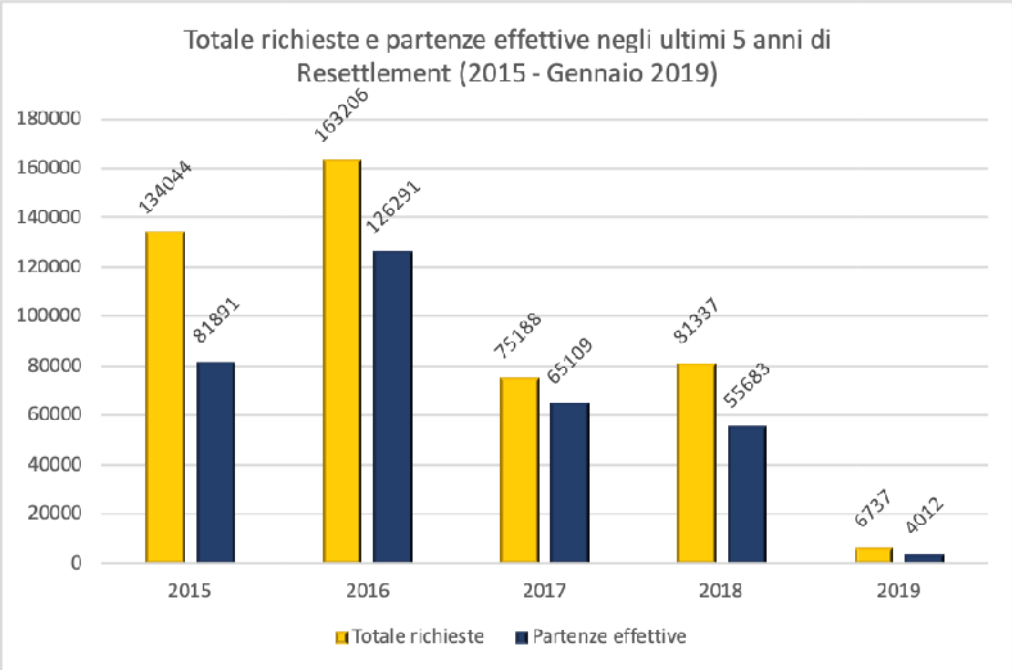
## 1.1. Resettlement/Reinsediamento

Il reinsediamento (resettlement) di cittadini di paesi terzi e apolidi è una delle vie che possono essere offerte alle persone bisognose di protezione internazionale per consentire loro di entrare in un altro paese in modo legale e sicuro e ricevere protezione finché ne hanno bisogno. È inoltre uno strumento di solidarietà internazionale e di condivisione delle responsabilità con i paesi terzi verso i quali (o all'interno dei quali) è stato sfollato un gran numero di persone bisognose di protezione internazionale, ma anche di gestione delle migrazioni e delle crisi.
Nel 2018, l'UNHCR ha stimato che il bisogno globale di reinsediamento riguarda circa 1,2 milioni di persone; una cifra pressoché stabile rispetto al 2017 (meno dell'1% in più), ma cresciuta del 50% rispetto al 2012. Questo bisogno corrisponde, inoltre, a circa l'8% della popolazione rifugiata.
Vi sono poi sostanziali differenze da regione e regione. Le domande di reinsediamento dall'Africa sono raddoppiate negli ultimi due anni e l'Africa -per la prima volta in dieci anni -ha superato l'Asia come regione con il maggior numero di proposte. Un altro notevole aumento si è avuto in Medio Oriente, a causa dell'intensificarsi della crisi siriana negli ultimi 4 anni.
A fronte di un numero così elevato di bisogni la risposta della comunità internazionale è stata decisamente insufficiente. Fino al 2016 le quote disponibili a livello globale sono aumentate fino a raggiungere il record di oltre 126mila partenze. Nel 2017 si è invece registrato un brusco rallentamento, che ha permesso di reinsediare appena 65mila persone. Il reinsediamento rientra nel più vasto obiettivo di offrire protezione a coloro che ne hanno bisogno, arginando proprio il ricorso a percorsi irregolari e pericolosi per ottenere tale protezione e impedendo alle reti dei trafficanti di trarne vantaggio. Si tratta altresì di uno strumento di solidarietà nei confronti dei paesi ricompresi in regioni verso le quali o all'interno delle quali è stato sfollato un gran numero di persone bisognose di protezione internazionale, contribuendo ad alleviare la pressione a

loro carico. A fronte del contesto globale odierno che segna i massimi livelli storici di sfollamento forzato, il reinsediamento assume rilevanza sempre crescente come strumento di protezione e soluzione duratura per chi è in fuga dal proprio paese di origine a causa di conflitti e persecuzioni. I paesi di reinsediamento garantiscono ai rifugiati protezione fisica e legale ovvero l'accesso ai diritti civili, economici, sociali e culturali, consentendo loro eventualmente anche di acquisire la cittadinanza, in presenza delle condizioni previste dalla legge nazionale.
Nell'ambito del processo di reinsediamento, l'UNHCR nei Paesi di primo asilo, individua i rifugiati maggiormente vulnerabili, per i quali non siano disponibili altre soluzioni durevoli e propone loro il reinsediamento. L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha elaborato sette categorie per l'individuazione dei beneficiari per il programma di reinsediamento: 1) Persone bisognose di protezione (fisica o legale); 2) Sopravvissuti a violenza o tortura; 3) Persone con problemi di salute; 4) Donne a rischio; 5) Ricongiungimenti familiari; 6) Ragazzi o bambini a rischio; 7) Mancanza di reali possibilità di integrazione.

### *1.1.1. I dati sul Resettlement*

Il bisogno globale di reinsediamento stimato da UNHCR nel 2019 è di 1,4 milioni di rifugiati, il doppio rispetto al 2014.
Nel 2017, su 75.188 rifugiati segnalati per il reinsediamento solo 65.109 ne hanno effettivamente beneficiato. Nel 2018 questo numero è calato a 55.683 a fronte di oltre 81mila richieste e le previsioni per il 2019 vanno in direzione di un ulteriore calo. A gennaio 2019 sono stati infatti reinsediati 4.012 rifugiati e si prevede che alla fine dell'anno saranno meno di 50mila in totale.



La situazione del Mediterraneo centrale, che riguarda 15 Stati di asilo e di transito lungo la rotta migratoria verso l'Europa, è particolarmente preoccupante, infatti l'UNHCR ha stimato che in questi paesi ci sono 277.000 rifugiati bisognosi di reinsediamento.

### *1.1.2. Resettlement nell'UE*

In Europa sono stati fatti recentemente alcuni passi in avanti. A partire dal settembre 2009, l'Unione Europea ha dato impulso alle iniziative degli Stati membri in materia di reinsediamento di persone che necessitano protezione internazionale. Si segnalano in particolare:

- La Comunicazione del 2/9/2009 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'istituzione di un programma di reinsediamento UE.
- L'adozione nel 2012 del *Joint EU Resettlement Programme* proposto nel 2009 con l'obiettivo di armonizzare le pratiche degli Stati membri in materia di reinsediamento[13].
- La previsione all'interno dell'Agenda Europea sulla Migrazione, adottata dalla Commissione Europea il 13 maggio 2015, che promuove il programma di reinsediamento.
- L'adozione, l'8 giugno 2015, da parte della Commissione Europea, di una Raccomandazione sul programma europeo di reinsediamento[14].
- Le conclusioni del Consiglio GAI del 20 luglio 2015 con cui gli Stati Membri si impegnano al reinsediamento di 22.054 rifugiati da realizzarsi entro l'8 dicembre 2017.
- L'invito del 4 luglio 2017 della Commissione Europea agli Stati Membri a presentare nuovi impegni di reinsediamento per l'anno 2018.
- La presentazione, il 27 settembre 2017[15], da parte della Commissione, in seguito all'esame dei progressi compiuti nell'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015, delle iniziative da prendere per costruire gli elementi mancanti di una politica UE della migrazione e dell'asilo più forte, più equa e più efficace, proponendo un nuovo programma di reinsediamento e progetti pilota di migrazione legale che la Commissione può contribuire a finanziarie.

---

[13] MEMO/12/168: Statement by EU Commissioner Malmström on the Council adoption of a common position on the Joint EU resettlement programme: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-168_en.htm?locale=en

[14] Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo [C/2015/3560]: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0914&from=IT

[15] http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-558-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF

- La Raccomandazione 2017/1803 adottata dalla Commissione[16], allo scopo di assicurare che le operazioni di reinsediamento continuino, chiedendo agli Stati Membri di rendere disponibili almeno 50.000 posti per il reinsediamento di cittadini di paesi terzi bisognosi di protezione internazionale[17]. Turchia, Libano e Giordania, ma anche paesi del Nord Africa e del Corno d'Africa, come Libia, Egitto, Niger, Chad, Sudan ed Etiopia, sono identificati come paesi prioritari da cui implementare il reinsediamento.

Nonostante queste iniziative le statistiche mostrano come il contributo dell'Europa al reinsediamento globale sia stato comunque modesto e rappresenti meno del 6% del bisogno totale. Mentre attualmente l'UE sta lavorando per la creazione del *Resettlement Framework*[18], resta da vedere fino a che punto ciò porterà ad un aumento tangibile del numero di rifugiati reinsediati. In ambito europeo ci sono sostanziali differenze di vedute tra il Parlamento Europeo, che spinge per aumentare le quote di Resettlement fino a 250mila all'anno, a qualificare maggiormente il percorso sostenendo una responsabilità condivisa tra gli Stati Membri e a rendere il processo vincolante, e il Consiglio Europeo che invece pensa a quote su base volontaria senza affrontare il problema della base normativa frammentata[19].

### 1.2. Ammissione umanitaria

Si tratta di un'espressione generica che incorpora diverse modalità di accesso per ragioni umanitarie, regolate dalla legislazione dei singoli Stati membri. Tali ammissioni possono essere determinate da ragioni diverse: ricongiungimento familiare, motivi di salute o altri eventi eccezionali che di volta in volta vengano valutati meritevoli di questa misura. Le due Agenzie delle Nazioni Unite, Unhcr e IOM, sostengono l'attuazione dei programmi di ammissione umanitaria nelle sue varie fasi, sia con riferimento a casi singoli che a gruppi di persone. L'Ammissione

---

[16] Raccomandazione (UE) 2017/1803 della Commissione, del 3 ottobre 2017, sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale [notificata con il numero C(2017) 6504]: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1803&qid=1513009834157&from=IT

[17] A fine 2018 risultavano già utilizzate 15.900 quote su 50.000

[18] Persons resettled to the EU, Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland. Eurostat data on resettled persons by age, sex and citizenship, annual data (rounded) (11/07/2017). For context, a total of 125,835 persons were actually resettled globally in 2016, with the United States of America taking 78,340 and Canada 21,838 (see UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2018).

[19] Internamente all'Europa, un meccanismo legale e sicuro di migrazione è rappresentato dalla Relocation (ricollocazione) volta a ritrasferire rifugiati giunti in Italia e Grecia verso altri Stati Europei, secondo la previsione contenuta nell'Agenda Europea. Lo schema di ricollocazione per circa 120.000 rifugiati e richiedenti asilo è stato promosso dall'UE, in fasi successive, a partire da settembre 2015, ma i paesi europei hanno soddisfatto meno di un terzo dei loro impegni di trasferimento (circa 34.000 persone). I maggiori trasgressori sono stati la Polonia e l'Ungheria, che non hanno accettato nemmeno un rifugiato mentre la Germania con oltre 10.000 ricollocati è stato il paese che ha contribuito maggiormente.

umanitaria mira a semplificare l'identificazione, l'invio e il riconoscimento dei rifugiati, rendendo il processo più veloce soprattutto nei casi di migrazioni massive. Un esempio recente è quello della Germania che, durante la crisi siriana, ha giocato un ruolo fondamentale garantendo, attraverso l'ammissione umanitaria, l'ingresso nel paese a circa 35mila siriani dal 2013[20].

### 1.3. Visti umanitari e richiesta d'asilo extraterritoriale

E' possibile, in via di principio, recarsi presso l'Ambasciata o sede Consolare del Paese che si intende raggiungere per chiedere il rilascio di un visto di ingresso per ragioni umanitarie e, una volta ottenuto, fare ingresso nel paese di destinazione e ivi inoltrare la domanda di protezione internazionale. Invece, nel caso della richiesta di asilo extraterritoriale, o diplomatico, lo status giuridico di rifugiato viene richiesto e accordato direttamente dalla sede diplomatica o consolare dallo Stato che si intende raggiungere.
In entrambi i suddetti casi, si tratta di ipotesi residuali, che vengono attivate (i visti umanitari, in particolare) solo attraverso programmi statali ad hoc (vedi par. su Private/Community based Sponsorship). In diversi documenti, Caritas Europa ha sollecitato[21] l'Unione a rendere effettivo questo canale d'ingresso, chiedendo altresì, laddove non fosse riconosciuta la possibilità di inoltrare una richiesta a un consolato o all'ambasciata di uno Stato membro dell'UE, che le domande di visto umanitario possano essere presentate anche alle frontiere esterne dell'UE. La possibilità di derogare ai requisiti e alle condizioni è prevista dal codice frontiere Schengen e dal codice dei visti ed è in completo accordo con la legislazione vigente dell'UE[22].

### 1.4. Visti per studenti

Mentre il 36% della popolazione mondiale ha accesso all'educazione secondaria, meno dell'1% dei rifugiati ha questa possibilità[23]. Una "generazione perduta" [24] di giovani rifugiati ha effetti negativi non solo sui giovani, potenziali studenti, ma anche sui Paesi di origine e quelli di destinazione. Il bisogno di un'educazione

---

[20] Anche Francia e Irlanda hanno avviato programmi di ammissione umanitaria rispettivamente per circa 9.000 siriani e iracheni in Francia e circa 1.000 in Irlanda.
[21] Caritas Europa, "Migrants and refugees have rights! Impacts of EU policies on accessing protection", 2016 (https://www.caritas.eu/sites/default/files/160317_migration_report_migrants_have_rights.pdf)
[22] European Union, Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council on 15 March 2006 establishing a community code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), Article 5(4)(c); European Union, Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), Articles 19(4) and 25(1).
[23] Left Behind: Refugee Education in Crisis, (UNHCR, September 2017), online: <http://www.unhcr.org/events/conferences/59c4bd3b7/behind- refugee-education-crisis.html> [Left Behind]
[24] Adel Abdel Ghafar & Firas Masri, "The Lost Generation: Children in CZones", Brookings, (29 May 2016), online: <https://www. brookings.edu/opinions/the-lost-generation-children-in-conflict- zones/>.

secondaria e accademica è stato richiamato anche nelle consultazioni sul Global Compact for Refugees[25]. Evidentemente il senso di promuovere percorsi di formazione qualificata ha uno scopo che va oltre il bisogno di protezione momentaneo. L'accesso a visti per studenti attraverso l'ammissione di rifugiati con borse di studio programmate costituisce un'opzione considerata valida, e per questo incoraggiata, da diverse recenti ricerche a riguardo[26]. Questa possibilità si sostanzia nel permettere sia a Governi, Istituzioni locali o regionali ma anche a Istituzioni educative, Università e Centri di ricerca di diverso tipo (così come ad organizzazioni private, associazioni, gruppi di migranti), di supportare percorsi di studi per rifugiati espandendo le possibilità legali e sicure d'ingresso per persone meritevoli.

### 1.5. Il ricongiungimento familiare in Europa

Il ricongiungimento familiare è uno strumento essenziale per creare quella stabilità socio culturale che facilita l'integrazione dei cittadini stranieri nello Stato di residenza. Attualmente, è una delle principali modalità di ingresso regolare negli Stati Membri dell'Unione Europea, inquadrato in quell'insieme di norme poste a tutela del "nucleo naturale e fondamentale della società" secondo la definizione presente nella principale fonte normativa comunitaria, rappresentata dalla Direttiva 2003/86/CE. Va però ricordato, come peraltro sottolineato nelle conclusioni a margine del Consiglio di Tampere del 1999 che tale diritto era già fortemente presente tra quelli riconosciuti e tutelati dall'Unione, come testimonia la sua presenza nella carta dei Diritti fondamentali dell'Uomo (art.7) e

---

[25] Jens Waltermann, Statement on the Global Compact on Refugees, Third Thematic Discussion, 18 October 2017 and Fourth Thematic Discussion, 14 November 2017: Education as a complementary pathway – the need for transnational education opportunities for young refugees, (UWC International, 2017), online: <www.unhcr. org/5a0ac3717.pdf>; Education is also identi ed as a "top refugee issue to monitor in 2018" by Refugees Deeply, see: Charlotte Alfred, "The Top Refugee Issues to Watch in 2018", Refugees Deeply, (12 January 2018), online: <https://www.newsdeeply.com/refugees/ articles/2018/01/12/the-top-refugee-issues-to-monitor-in-2018>; see also the Global Education Monitoring Project which similarly positions education as one of the most important elements of the Global Compact: GEM Report, "The Global Compact for Migration will go on – with or without the United States – for the sake of education", Global Education Monitoring Report: World Education Blog, (4 December 2017), online: <https://gemreportunesco. wordpress.com/2017/12/04/the-global-compact-for-migration-will- go-on-with-or-without-the-united-states-for-the-sake-of-education/>; Education International, "UN Global Compact on Migration must put workers and education rights rst", Education International, (01 August 2017), online: <https://ei-ie.org/en/detail/15267/un-global- compact-on-migration-must-put-workers-and-education-rights- rst>.

[26] 1) World University Service of Canada (WUSC) "Building Educational Pathways for Refugees" toolkit, Novembre 2017.

2) UNHCR Written Contribution to the Public Consultation on the European Union's [EU] legislation on the legal migration of non-EU citizens, (UNHCR, December 2017), online: https://ec.europa.eu/ home-affairs/sites/homeaffairs/ les/e-library/documents/policies/ legal-migration/201712_unhcr_legal_migration_consultation.pdf.

3) "HIGHER EDUCATION SCHOLARSHIPS FOR REFUGEES: A reference framework for expanding protection and solutions opportunities through complementary pathways of admission to Europe", Aprile 2018, ERN Scoping Paper

nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 8).
Il diritto al ricongiungimento familiare si sostanzia nel permettere ai familiari di cittadini stranieri di raggiungere i loro cari nel Paese membro nel quale risiedono regolarmente, tutelando cosi l'unità familiare e facilitando l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi[27]. Possono essere ricongiunti il coniuge del soggiornante, i figli minorenni del soggiornante e del coniuge, compresi i figli adottati, ed i figli affidati, a condizione che l'altro coniuge abbia dato il suo consenso, gli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese d'origine, i figli maggiorenni non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute.
La Direttiva esclude dal suo ambito di applicazione i richiedenti asilo e lascia agli Stati Membri la facoltà di estendere il diritto anche ai beneficiari di forme complementari di protezione. Ai titolari di protezione internazionale invece viene esteso il diritto all'unità familiare, con disposizioni più favorevoli per autorizzare l'ingresso del familiare ma senza deroghe alle categorie di familiari da essi ricongiungibili, malgrado la particolare condizione che hanno vissuto e che li ha costretti a fuggire. Ne consegue che lo straniero al quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato o lo status di beneficiario di protezione sussidiaria potrà richiedere il ricongiungimento familiare esclusivamente per le stesse categorie di familiari previste dalla Direttiva, con l'unica eccezione costituita dal rifugiato minore straniero non accompagnato che può richiedere il ricongiungimento degli ascendenti diretti di primo grado.
La procedura di ricongiungimento familiare presenta delle complessità, talvolta prodotte della sua stessa articolazione: si svolge attraverso diverse fasi, vengono coinvolte più Amministrazioni con competenze diverse, per dimostrare i requisiti richiesti è prevista la presentazione di documentazione cartacea talvolta non reperibile. Questo genera dei ritardi, delle anomalie nel sistema, e produce inevitabili conseguenze sull'esigibilità del diritto all'unità familiare. Quando la richiesta di ricongiungimento familiare è avanzata da un titolare di protezione internazionale però, queste anomalie possono assumere un rilievo maggiore, considerata la condizione oggettiva e soggettiva che vivono. Non è raro infatti che i familiari si trovino in un luogo diverso e nascosto, spesso hanno raggiunto un Paese diverso da quello di origine, e talvolta vivono in un campo profughi. In queste condizioni, l'accesso concreto alla procedura appare difficile. La presentazione della richiesta di visto dinanzi le Autorità Consolari e quindi l'accesso ad un luogo pubblico, la difficoltà ad ottenere un appuntamento certo, la necessità di raggiungere e soggiornare in un Paese diverso nel quale si trova la

[27] Hanno però esercitato la clausola di *opt – out*, ovvero sono esenti dagli effetti di questa normativa, il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca.

Rappresentanza consolare, la tempistica (secondo uno studio di Asilo in Europa del 2014[28] i tempi di attesa variano da 18 a 24 mesi), i costi amministrativi elevati, soprattutto quando occorre prevedere l'esame del DNA per la verifica del legame parentale: sono solo alcuni dei fattori che possono rappresentare un ostacolo perché la procedura di ricongiungimento familiare possa essere pienamente accessibile anche ai titolari di protezione internazionale.

### 1.6. Accesso Visa-free

L'Unione Europea ha un elenco comune di paesi i cui cittadini devono avere un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne e un elenco di paesi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo. Questi elenchi sono definiti nel regolamento (UE) 2018/180629.
Le decisioni sull'accesso senza visto allo spazio Schengen possono derivare da negoziati bilaterali e si basano sui progressi compiuti dai paesi interessati nell'attuazione di riforme in settori quali il rafforzamento dello stato di diritto, la lotta alla criminalità organizzata, la corruzione e l'immigrazione illegale e il miglioramento della capacità amministrativa nel controllo delle frontiere e nella sicurezza dei documenti. Inoltre sono possibili accordi di facilitazione per il rilascio del visto sulla base dei quali, sia i cittadini dell'UE che quelli non appartenenti all'UE beneficiano di procedure agevolati. Gli accordi di facilitazione del visto30 sono però collegati agli accordi di riammissione che stabiliscono le procedure per il rimpatrio nell'UE o nel paese partner delle persone non UE (cittadini propri e di paesi terzi o apolidi) in situazione irregolare.

Grazie all'accesso (VLC: Visa-liberalised countries31), secondo il rapporto annuale di EASO32, alcuni cittadini di Paesi terzi hanno fatto registrare un forte aumento di richieste di protezione internazionale lo scorso anno. Nel complesso, nel 2018, sono state 115.000 le domande presentate da cittadini di VLC, con un aumento del 30% rispetto al 2017. Ciò significa che quasi il 20% di tutte le domande di asilo nell'UE+ sono state presentate da cittadini di paesi terzi che potevano entrare nello spazio Schengen senza visto, e questa è di gran lunga il più alto numero registrato negli ultimi anni. La maggior parte dei richiedenti protezione internazionale con l'esenzione dall'obbligo del visto sono stati cittadini di paesi

[28]http://www.asiloineuropa.it/ricongiungimento-familiare-per-i-titolari-di-protezione-internazionale-in-europa/
[29] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1806
30 La lista complete dei Paesi con accordi di visto facilitati è disponibile sul sito: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en
31 La lista complete dei Paesi VLC è disponibile sul sito: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en
32 EASO, "EU+ Asylum Trends – 2018 Overview", 13/2/2019

situati in America Latina o nei Balcani occidentali: segnatamente persone dalla Colombia (+ 210 %), dal Venezuela (+ 88 %) e dalla Georgia (+ 72 %).

## 2. PROGRAMMI NAZIONALI PER L'INGRESSO LEGALE E SICURO DEI RIFUGIATI

Diversi Paesi europei hanno lanciato programmi di ammissione umanitaria per evacuare rapidamente persone bisognose di protezione dalle regioni di conflitto o per favorire i ricongiungimenti familiari e sono stati realizzati anche interventi di evacuazione umanitaria ad hoc come quelli dalla Libia all'Italia.
Oltre a queste esperienze estemporanee di ammissioni umanitarie ed evacuazioni, in tutta Europa sono stati avviati programmi di community-based e private sponsorship grazie al rilascio di visti umanitari concessi dai Governi per l'ingresso legale per un breve periodo (da tre a sei mesi) al fine di presentare domanda di asilo all'arrivo.
I termini community-based sponsorship, community sponsorship, e private sponsorship sono spesso usati in modo intercambiabile e hanno sostanzialmente lo stesso significato. Un elemento chiave della sponsorizzazione privata è che una persona, gruppo o organizzazione (sponsor) si assume la parziale responsabilità di fornire sostegno finanziario e/o sociale a una persona o a una famiglia (richiedente asilo o rifugiata) che viene autorizzata all'ingresso dallo Stato, senza che questo ne assuma gli oneri di accoglienza/assistenza, che vengono assolti invece dallo sponsor per un periodo predeterminato (di solito un anno o più) o fino a quando la persona o la famiglia autorizzata all'ingresso diventi autosufficiente[33].
I modelli di sponsorizzazione comunitaria variano molto da un Paese all'altro, ma possono essere definiti essenzialmente come una partnership pubblico-privata tra i governi e la società civile che facilita l'ingresso legale di rifugiati. Nel processo intervengono i privati e le comunità locali per fornire un sostegno finanziario, sociale e relazionale al fine di integrare i beneficiari.
I programmi di sponsorizzazione privati sono caratterizzati da una condivisione variabile delle responsabilità tra i governi e gli attori privati per un periodo di tempo limitato, sancito da un accordo formale (ad esempio un Memorandum of Understanding o un Protocollo d'Intesa) che definisce in maniera più o meno flessibile, a seconda del modello, obblighi reciproci e quadri di attuazione. In tutti i programmi di Community e Private Sponsorship è poi fondamentale l'elemento dell'addizionalità: si tratta di iniziative supplementari e aggiuntive rispetto ai programmi di Reinsediamento gestiti dai Governi, volte ad ampliare le possibilità legali di accesso e non già a sostituirle.

[33] Judith Kumin, Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union (Brussels: MPI Europe, 2015), http://www.migrationpolicy.org/research/welcoming-engagement-how-private-sponsorship-can-strengthen-refugee-resettlement-european, p.3

## 2.1. Il modello canadese [34]

Il Canada rappresenta un caso paese di grande interesse nell'approfondire il tema delle vie legali di ingresso per migranti e rifugiati, in particolare per la varietà di sperimentazioni messe in campo finora, e per l'approccio utilizzato, teso ad una costante rivalutazione degli interventi adottati, al fine del loro perfezionamento.
In particolare, oltre a portare avanti programmi di reinsediamento governativo (GAR), il Canada ha ormai da qualche decennio avviato iniziative di sponsorizzazione privata, anche per rispondere a crisi umanitarie di rilevanti proporzioni, come quella che si ebbe in Indocina, negli anni '70. Questa crisi diede il via alla prima sperimentazione, la c.d operazione Lifeline, che prevedeva che i rifugiati potessero essere reinsediati in Canada con il sostegno e il finanziamento di sponsor privati o misti (pubblico e privato).
Da allora diversi altri programmi di sponsorizzazione privata (PSRs- Private Sponsorship for Refugees Programs) sono stati implementati negli anni, sia a favore di particolari gruppi nazionali, come gli afghani, gli irakeni, o più di recente i siriani, sia attraverso un sistema di quote messe a disposizione per questa tipologia di interventi che è progressivamente cresciuta. Negli ultimi anni, infatti, circa il 46% di tutti i rifugiati reinsediati in Canada sono stati sponsorizzati privatamente.

La Private Sponsorship consente l'ingresso di rifugiati attraverso tre tipi di sponsor:

1) le organizzazioni accreditate (le c.d. Sponsorship Agreement Holders, SAHs) che hanno stretto accordi formali con l'Agenzia nazionale Governativa (Immigration, Refugees and Citizenship Canada - IRCC), per assistere più rifugiati ogni anno. La maggior parte di queste organizzazioni (SAH) sono religiose, etniche, comunitarie o umanitarie, con una pregressa esperienza di sponsorizzazione;
2) gruppi composti da un minimo di cinque cittadini canadesi o residenti permanenti di età superiore ai 18 anni che possono sponsorizzare l'ingresso di una persona per farla stabilire nella propria comunità locale ovvero di un rifugiato già riconosciuto. Attraverso questa modalità i numeri di beneficiari sono più contenuti.
3) Gruppi di comunità (Community Sponsors - CS), ovvero organizzazioni, associazioni che operano nella stessa comunità in cui i rifugiati si stabiliranno.

[34] tratto da ERN+ Scoping Paper "Private Sponsorship in Europe: expanding complementary pathways for refugee resettlement"

Nel 2013 è stato poi lanciato un nuovo programma di sponsorizzazione semi-privata, il BVOR (Blended Visa Office Referred), che si caratterizza per una più stretta cooperazione fra istituzioni pubbliche e gli sponsor privati, come si vedrà nel paragrafo successivo.
L'azione combinata fra il suddetto modello misto e la Private Sponsorship ha prodotto un incremento del 125% di ammissioni in Canada.

*La procedura*

La legge del 2002 sull'immigrazione e la protezione dei rifugiati (IRPA) regola chi può essere sponsorizzato e come vengono selezionati sia i beneficiari che gli sponsor. Gli sponsor possono "nominare" il rifugiato che desiderano sostenere. I rifugiati devono essere riconosciuti come tali dall'UNHCR (incluso il riconoscimento prima facie) o dal loro paese d'asilo. Le organizzazioni accreditate (SAHs) possono anche sponsorizzare individui che non sono rifugiati in base alla Convenzione del 1951, ma che "sono seriamente e personalmente colpiti da una guerra civile o da un conflitto armato". Sebbene non sia un requisito del programma, molti sponsor portano familiari in Canada: circa il 90% degli arrivi PSR sono collegati alla famiglia. Gli sponsor devono presentare una domanda che includa piani di pagamento dettagliati per i primi 12 mesi. I potenziali sponsor presentano domande all'IRCC, che inoltra la domanda all'ufficio competente per i visti all'estero; i rifugiati vengono poi intervistati dall'IRCC e sottoposti a controlli medici e di sicurezza dopo i quali viene rilasciato il visto. Per conto del COA (Canadian Orientation Abroad) l'IOM fornisce gratuitamente informazioni pre-partenza e organizza i viaggi per conto dello sponsor. Il Canada ha anche un programma di prestiti agevolati, che viene offerto ai rifugiati e che di solito copre il costo degli esami medici richiesti, dei viaggi e di altre spese correlate. Durante i primi 12 mesi dopo l'arrivo, gli sponsor devono fornire sostegno al reddito e servizi di accoglienza, mentre il governo fornisce accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione. La sponsorizzazione è finalizzata ad aiutare il rifugiato ad essere autosufficiente, anche se in ogni caso potrà accedere al sistema di welfare pubblico al termine del periodo di sponsorizzazione.
Alcuni elementi hanno contribuito al successo del programma di PSR: è facilmente accessibile, con ampi criteri di ammissibilità; offre lo status di rifugiato e un percorso per la residenza permanente e la cittadinanza; definisce chiaramente ruoli, responsabilità e diritti; inoltre mantiene il principio di "addizionalità", in modo tale che i rifugiati sponsorizzati siano ammessi nel Paese in aggiunta alla quota nazionale di reinsediamento.
Nel programma Blended Visa Office Referred (BVOR), invece, è l'UNHCR che identifica e segnala i rifugiati e non è lo sponsor stesso ed è il governo che fa l'abbinamento fra gli sponsor e i rifugiati individuati. I costi per il supporto

dell'accoglienza sono condivisi tra sponsor e Stato: il governo copre sei mesi di sostegno al reddito mentre gli altri sei mesi sono coperti dallo sponsor.
Il Canada adotta un sistema misto con le organizzazioni private anche nel programma di assistenza congiunta (JAS), nell'ambito del programma di reinsediamento nazionale del Canada (GAR) per rifugiati particolarmente vulnerabili o casi sanitari. Attraverso il JAS, i rifugiati vulnerabili che richiedono assistenza speciale sono abbinati a organizzazioni sponsorizzanti e ricevono un sostegno al reddito da parte del governo, nonché servizi sociali e specialistici.
Un vantaggio cruciale della sponsorizzazione privata, è non solo il contributo fornito in molti casi al ricongiungimento familiare dei rifugiati, ma anche il beneficio apportato in termini di risultati dell'integrazione. E' stato evidenziato[35] che i rifugiati sponsorizzati privatamente (PSR) hanno maggiori probabilità di integrarsi con successo rispetto ai rifugiati assistiti dal governo (GAR), in particolare nel mercato del lavoro. E' risultato inoltre che il fattore chiave del PSR e del BVOR è il contributo delle comunità accoglienti, affiancato al sostegno pubblico per la protezione dei rifugiati.

## 2.2. Le esperienze di Community Sponsorship in Europa

È possibile distinguere tre differenti tipologie sino ad oggi implementate nei paesi europei: la prima è legata al ricongiungimento familiare, la seconda ha visto Chiese e organizzazioni di ispirazione cristiana proporre il modello del corridoio umanitario e una terza è in via di definizione e prevede una serie di programmi pilota promossi da singoli Governi.

### a. Programmi basati sulla coesione familiare [36]

Le prime esperienze di Community Sponsorship in Europa nascono in particolare per dare una risposta di protezione alle famiglie dei numerosi rifugiati siriani già residenti legalmente nel territorio europeo.
La sponsorizzazione ha riguardato, ovvero è andata a beneficio, di membri della famiglia allargata rimasti fuori dall'Europa, che non potevano avvalersi delle norme sul ricongiungimento familiare previste dalla legislazione dell'UE, in quanto questa annovera fra i parenti ricongiungibili solamente i membri principali della famiglia.

[35] Private refugee sponsorship in Canada. Forced Migration Review". www.fmreview.org
[36] ICMC, "Private sponsorship in Europe: Expanding complementary pathways for refugee resettlement", 09/2017

### *Programma degli Stati federali Tedeschi (Länder) in Germania*

I programmi regionali di ammissione (*Landesaufnahme programme*) amministrati dagli Stati federali tedeschi (Länder) sono stati avviati nel luglio 2013 e hanno permesso il rilascio di 23.500 visti, fino alla metà del 2018. Le iniziative hanno consentito a cittadini o residenti tedeschi (ad esempio i rifugiati arrivati in precedenza) di agire come sponsor per portare in Germania i membri della famiglia siriana colpiti dalla guerra. I familiari sponsorizzati sono stati ammessi in Germania per motivi umanitari, ricevendo al momento dell'arrivo un permesso di soggiorno di due anni, rinnovabile. Era previsto che gli sponsor coprissero tutti i costi relativi al viaggio e alla permanenza in Germania dei propri parenti (inclusi alloggio, reddito e servizi sociali), firmando una dichiarazione vincolante di assunzione di responsabilità (*Verpflichtungserklärung*). La soglia finanziaria richiesta allo sponsor era determinata in maniera differente da ciascuno Stato federale. Le persone sponsorizzate potevano accedere ai corsi di integrazione (con pagamento della relativa quota da parte dello sponsor) e all'istruzione (dalla scuola materna all'università). Queste esperienze hanno evidenziato nel tempo limiti e difficoltà, consistenti negli eccessivi oneri economici posti a carico degli sponsor e nella eccessivamente lunga durata della garanzia, nelle enormi aspettative nei confronti dei parenti da parte dei soggetti sponsorizzati, al meno tutelante trattamento giuridico riservato ai beneficiari dei programmi, con conseguente ridotta attribuzione di diritti rispetto ai rifugiati già riconosciuti.
Per rispondere a queste difficoltà, prima della sua conclusione, il programma è stato modificato con due successivi interventi: nel 2014, con l'attribuzione allo Stato federale dei costi legati all'assistenza sanitaria e nel 2016, con l'introduzione di un termine temporale di 5 anni per la presa in carico da parte dello sponsor.

### *Programma di ammissione umanitaria per i siriani (SHAP) in Irlanda*

Il Programma di ammissione umanitaria per i siriani (Syrian Humanitarian Admission Program - SHAP) è stato istituito nel 2014 in aggiunta al programma di reinsediamento irlandese, al fine di fornire un percorso sicuro e legale ai familiari di cittadini siriani naturalizzati irlandesi o residenti in Irlanda. SHAP è stato un programma spot, durato sei settimane, e non rinnovato. Ha permesso ai residenti siriani di sponsorizzare l'ingresso e la permanenza di parenti con specifiche vulnerabilità attraverso una dichiarazione di impegno. Le persone sponsorizzate sono state ammesse per motivi umanitari e hanno ricevuto un permesso di soggiorno di due anni, rinnovabile. Gli sponsor erano responsabili del pieno supporto, in quanto il beneficiario non poteva accedere ai servizi sociali, ma aveva il diritto di svolgere attività lavorativa. Gli sponsor sono stati autorizzati a presentare domande per sponsorizzare fino a quattro persone, dando la priorità a due per famiglia. In totale, sono state presentate 308 domande e a 119

persone è stato concesso il permesso di entrare in Irlanda. Una parte delle persone arrivate ha poi chiesto e ottenuto asilo per vedersi riconosciuta una protezione più stabile e duratura, nonché l'accesso ai diritti sociali.

### *Sponsorizzazione di minoranze perseguitate e di familiari in Francia*

Nel 2014, le organizzazioni e le comunità religiose francesi, preoccupate per la situazione delle minoranze perseguitate in Medio Oriente nelle aree controllate dello Stato islamico, hanno chiesto ai Ministeri degli Interni e degli Affari Esteri di rilasciare visti umanitari per l'ingresso nel Paese in favore dei membri delle minoranze perseguitate in Iraq, identificati dalle associazioni che lavoravano ad Erbil e Baghdad. Molti rifugiati iracheni giunti in Francia dal 2008 al 2012 hanno usufruito di questa opportunità di ricongiungimento. Le organizzazioni sponsor coprivano le spese di viaggio ed erano responsabili dell'accoglienza e dell'alloggio in Francia. I programmi si sono poi ampliati includendo anche i cittadini siriani di ogni fede presenti in Giordania, Libano e Turchia. All'inizio, l'accoglienza di questi beneficiari era piuttosto disorganizzata; l'alloggio fornito non era sempre appropriato e c'era confusione circa la procedura legale e le misure amministrative necessarie per ottenere benefici sociali. Il coinvolgimento di organizzazioni di tutela con esperienza nell'ambito dei rifugiati ha contribuito a migliorare la situazione. La Federazione di mutuo aiuto protestante (Fédération de l'Entraide Protestante - FEP) ha iniziato a coordinare una rete di accoglienza dei rifugiati siriani, composta da circa 50 gruppi di volontari che hanno fornito alloggio e sostegno all'integrazione. Inoltre, l'Ordine di Malta, ha creato un programma di assistenza che offriva corsi di lingua francese, assistenza per l'inserimento lavorativo, orientamento sociale e lo sviluppo di partnership con associazioni e organizzazioni locali per l'inclusione sociale.

### *Humanitarian Admission Program in Austria*

In Austria è stato avviato fra il 2013 e il 2018 un programma di ammissioni umanitarie (Humanitarian Admission Program - HAP) per un numero totale di 1.900 beneficiari, tutti rifugiati siriani da Giordania, Turchia e Libano. Due sono stati i criteri di selezione dei casi ammissibili: la sussistenza di legami famigliari nel Paese (che ha riguardato 650 persone), i casi individuati dall'Unhcr (1.250 beneficiari). Caritas Austria, Diakonie e la Croce Rossa austriaca si sono poi occupate dell'accoglienza e dell'integrazione dei beneficiari.

## b. Programmi avviati su iniziativa delle Chiese e delle organizzazioni di ispirazione religiosa

Nel settembre 2015, Papa Francesco ha invitato "ogni parrocchia, ogni comunità religiosa, ogni monastero, ogni santuario d'Europa, ad accogliere una famiglia di rifugiati"[37]. Questa chiamata ha avuto grande risonanza tra i gruppi di ispirazione cristiana, specialmente all'interno della comunità cattolica in Italia, sollecitando diverse parrocchie a impegnarsi, anche per la prima volta, nell'accoglienza e integrazione dei rifugiati.

In questo contesto è nata in Italia la prima iniziativa di Community sponsorship: i Corridoi umanitari. Sotto la spinta della Chiesa Valdese e delle Comunità evangeliche in Italia, della Comunità di Sant'Egidio e della Conferenza Episcopale Italiana (attraverso Caritas Italiana e Fondazione Migrantes) si è ideato e strutturato un canale legale di ingresso con il duplice obiettivo di trasferire in sicurezza in Italia persone colpite dalla guerra e da conflitti e rifugiate in Libano, Etiopia, Giordania e Turchia e di dimostrare che la solidarietà e le alternative ai viaggi pericolosi verso l'Europa sono possibili[38].

Sulla scorta dell'esperienza italiana, programmi analoghi sono stati in seguito promossi in Francia, nel marzo 2017, a beneficio di 500 persone dal Libano, e in Belgio nel novembre 2017 per 150 persone (dal Libano e dalla Turchia). Simili iniziative sono state portate avanti anche da piccoli Stati come la Repubblica di San Marino e il Principato di Andorra.

Nel 2015 in alcuni Paesi dell'Est Europa (Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia) sono stati avviati programmi nazionali basati su una partnership tra fondazioni religiose e il governo per sponsorizzare l'ingresso di piccoli gruppi di rifugiati individuati tra la popolazione di religione cristiana. Tali programmi non hanno inserito fra i criteri il grado di vulnerabilità o l'effettivo bisogno di protezione internazionale.

Un nuovo programma pilota di Community Sponsorship per accogliere i rifugiati reinsediati dal programma governativo è stato lanciato, all'inizio del 2016, anche in Gran Bretagna, dopo che l'ONG Britannica *Citizen UK* ha intrapreso una forte campagna di pressione sul governo centrale e sulle autorità locali al fine di aumentare il numero dei siriani reinsediati nel Regno Unito, mostrando la volontà dei cittadini britannici di accogliere più persone bisognose di protezione. Organizzazioni della società civile e di ispirazione religiosa come Citizens UK, Church of England e Caritas Social Action Network (CSAN), hanno ribadito l'importanza della società civile nell'assumere un ruolo più significativo nei processi di accoglienza ed integrazione dei rifugiati, dando vita al programma pilota di Full Community Sponsorship.

---

[37] Città del Vaticano, Angelus, 6 settembre 2015.

[38] L'esperienza italiana verrà descritta approfonditamente nel capitolo dedicato.

## FULL COMMUNITY SPONSORSHIP BRITANNICA

Il "Full Community Sponsorship scheme" è stato lanciato nel luglio 2016 ed è basato su una partnership tra il governo britannico, rappresentato dal Ministero dell'Interno (Home Office), e la società civile, per consentire ai cittadini di chiedere e sostenere il reinsediamento dei rifugiati in Gran Bretagna.
I numeri del programma sono inclusi nelle 20.000 quote per i rifugiati e gli sfollati siriani nell'ambito del programma di reinsediamento, noto come Syrian Vulnerable Person Resettlement Scheme (VPRS), introdotto nel 2014 e ampliato nel 2015, sempre grazie alla mobilitazione della società civile.
Lo schema è ispirato al Canadian Blended Visa Office Referred (BVOR) e si struttura come un programma misto di sponsorizzazione in cui è l'UNHCR a identificare e segnalare i rifugiati al governo britannico. Il governo britannico parallelamente accredita un "gruppo sponsor", a cui è richiesto di compilare un modulo di domanda dettagliato (Settlement plan, Piano di accoglienza) che soddisfi diversi criteri, fra cui quello finanziario (ad esempio garantendo la disponibilità di 9.000 sterline per una famiglia di rifugiati). Le autorità locali devono poi dare il loro consenso all'avvio di un programma di sponsorizzazione della comunità e intervenire in caso di un'eventuale rottura del Piano per problemi sorti in seguito all'accoglienza.
Il governo è dunque fortemente coinvolto nel programma ed è responsabile del *matching* delle famiglie di rifugiati con gli sponsor, lavorando a stretto contatto con le organizzazioni della società civile e i gruppi coinvolti nell'accoglienza. I rifugiati arrivano attraverso il programma di reinsediamento dello Stato e quindi sono già titolari di protezione al momento dell'arrivo; i gruppi sponsor devono sostenere la famiglia per almeno un anno e garantire un alloggio per due anni. Le responsabilità del gruppo sponsor includono l'accoglienza delle famiglie nella comunità locale, il loro sostegno nell'apprendimento della nuova lingua, nella ricerca di un lavoro, nell'iscrizione a scuola e nell'accesso ai servizi di sanità pubblica.

### c. Programmi in fase di avvio e sperimentazione

La terza fase delle esperienze di sponsorizzazione comunitaria si riferisce ai programmi che stanno per essere avviati in Germania e in Irlanda, basati sullo schema britannico, a sua volta ispirato al modello canadese.

*Progetto pilota in Germania*

Oltre al programma di ricongiungimento familiare per i rifugiati siriani gestito dagli Stati Federali tedeschi e alle quote di Resettlement governativo (10.200 sul totale dei 50mila posti indicati dalla Commissione Europea da attivare entro ottobre 2019), la Germania ha annunciato anche il lancio di un progetto pilota di Community Sponsorship per ulteriori 500 rifugiati siriani nel 2019. La metà di loro verrebbe individuata dalle organizzazioni sponsor e l'altra selezionata in collaborazione con l'UNHCR. I rifugiati "sponsorizzati" dovrebbero ricevere un permesso di soggiorno triennale, come i rifugiati reinsediati. Diverse organizzazioni non governative consultate dal governo per definire il progetto hanno sostenuto l'introduzione di un "periodo di tempo limitato e ragionevole" in cui siano chiari diritti e doveri degli sponsor, al fine di evitare i problemi incontrati con i programmi di sponsorizzazione degli Stati federali.

*Irlanda*

Nel settembre 2017, in occasione dell'anniversario della Dichiarazione di New York sulle migrazioni, il governo irlandese ha annunciato il lancio di un programma di Private Sponsorship che è stato siglato il 6 marzo 2019. Basato sul modello britannico (dunque con un ruolo centrale del governo), ma con una procedura velocizzata per l'accreditamento dei gruppi sponsor, i primi 50 rifugiati sponsorizzati arriveranno in Irlanda entro la fine del 2019, all'interno della quota di reinsediamento, e in stretta collaborazione con l'UNHCR. Si prevede che le organizzazioni della società civile (ad esempio l'Irish Refugee Council, il Salvation Army, le organizzazioni collegate alla Chiesa, ecc.) e gli sponsor forniscano supporto per l'integrazione e l'accoglienza per un periodo di 18 mesi.

I primi gruppi sponsor sono in fase di individuazione, mentre il governo ha sviluppato la procedura e la modulistica (modulo di Resettlement Plan, modulo per la domanda, guida pratica etc) per sostenere gli sponsor candidati. I rifugiati sponsorizzati otterranno gli stessi benefici dei rifugiati reinsediati (incluso il sostegno all'alloggio), ma il gruppo sponsor dovrà farsi carico di trovare l'appartamento e garantirne la disponibilità per due anni. La ricerca della casa è particolarmente complicata nel contesto irlandese per la grave carenza di alloggi a prezzi accessibili. Le organizzazioni della società civile hanno accolto favorevolmente la proposta del governo nella speranza che il programma possa portare posti aggiuntivi dopo la fase pilota, ma sono preoccupate dell'impatto della crisi abitativa (80.000 famiglie sono in lista d'attesa per gli alloggi sociali) sul buon esito dell'iniziativa, prefigurandosi già la necessità di rinegoziare questo aspetto con il governo.

*Portogallo*

In Portogallo la sponsorizzazione comunitaria è stata introdotta per aumentare le possibilità di ospitalità all'interno del programma di Relocation/ricollocamento. Non si tratta pertanto di nuovi ingressi ma del coinvolgimento delle comunità locali nell'accoglienza di rifugiati che già si trovano nei Paesi di prima immigrazione del Sud Europa. A partire dagli esiti di questa sperimentazione il Portogallo sta valutando di aprire la Community Sponsorship anche per rifugiati provenienti direttamente da Paesi terzi.

*Italia: l'esperienza dei corridoi universitari* [39]

Un ulteriore meccanismo di ingresso risiede nell'implementazione di programmi per la sponsorizzazione di studenti rifugiati.
A far da pilota in questo caso è l'Italia con il programma UNI-CO-RE "Corridoi universitari". UNI-CO-RE nasce per dare la possibilità a studenti rifugiati in Etiopia di proseguire il loro percorso accademico all'Università di Bologna.
Il progetto è promosso dall'Alma Mater e dall'UNHCR Italia e realizzato grazie al supporto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'Arcidiocesi di Bologna, Caritas Italiana, ER.GO – Azienda Regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia-Romagna, Federmanager Bologna – Ravenna, Gandhi Charity, Manageritalia Emilia Romagna, Next Generation Italy. I corridoi universitari saranno realizzati in via sperimentale a Bologna negli anni accademici 2019/2020 e 2020/2021. Gli studenti rifugiati saranno selezionati su criteri accademici mediante un apposito bando pubblico. Per partecipare al progetto occorre avere il riconoscimento dello status di rifugiato da parte di UNHCR, essere in possesso o in procinto di conseguire presso un'Università in Etiopia una laurea di primo ciclo (abilitante alla prosecuzione nel secondo ciclo) ed essere interessato all'iscrizione ad un corso di laurea magistrale non a numero chiuso dell'Università di Bologna, in lingua inglese. I primi 5 studenti rifugiati entreranno in Italia con un visto per studio a partire da settembre 2019 e verranno sostenuti per la durata del corso con una borsa di studio messa a disposizione dai partner di progetto.

[39] Bando di concorso e Call for applications: https://bandi.unibo.it/s/amministrazione-generale/uni-co-re-corridoi-universitari-per-rifugiati-etiopia-unibo-2019-21

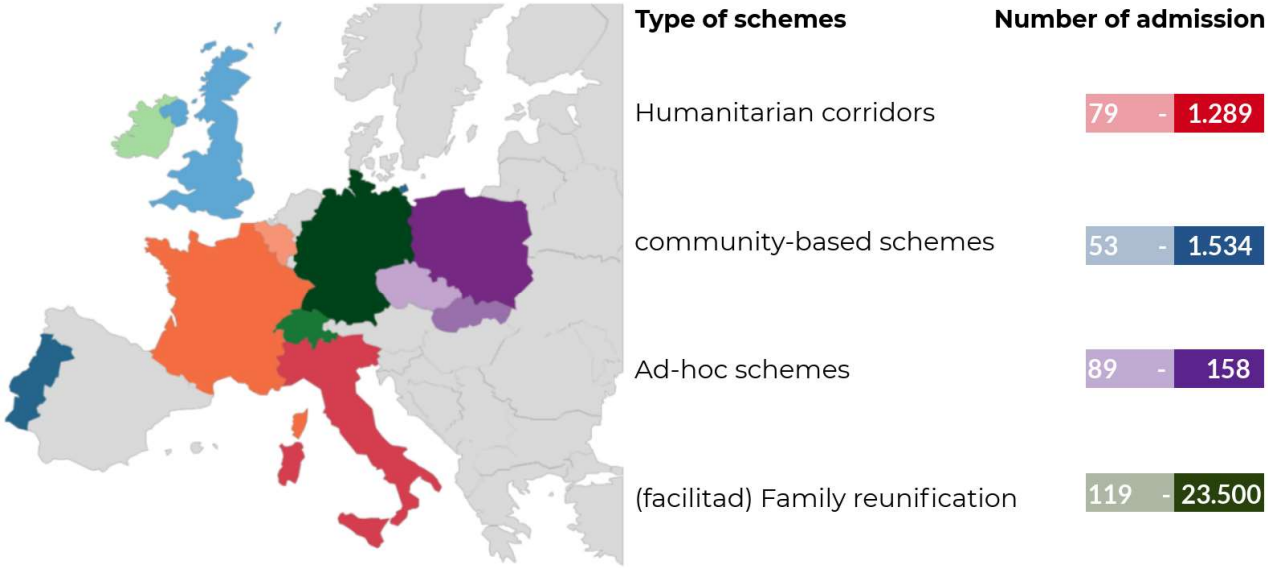
## 3. IL SOSTEGNO DELLA COMMISSIONE EUROPEA AI PROGRAMMI DI PRIVATE/COMMUNITY SPONSORSHIPS

In Europa c'è un chiaro impulso a istituire programmi di sponsorizzazione privata/comunitaria per rispondere alla necessità di aumentare le possibilità di accesso legale e sicuro alla protezione internazionale.
Nel settembre 2017, la Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri dell'UE "di esplorare modalità per istituire programmi di sponsorizzazione privata"[40], dando mandato all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) di lanciare un progetto pilota sul tema con gli Stati membri interessati. Inoltre nel settembre 2018 la Commissione ha divulgato una comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio descrivendo i percorsi sicuri e legali di accesso alla protezione come strumento indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale[41]. Da ultimo, uno studio di fattibilità, commissionato dalla Commissione europea e pubblicato nell'ottobre 2018[42], offre una panoramica dei diversi modelli di private/community Sponsorship esistenti in Europa ed esplora i modi in cui l'UE potrebbe sostenerne l'ampliamento.
Lo studio di fattibilità UE mappa infatti i programmi di sponsorizzazione privati identificati in otto paesi europei (Repubblica Ceca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito), oltre al Canada. Come si vede nei due grafici successivi, tra il 2013 e il 2018, il numero di persone ammesse attraverso programmi di sponsorizzazione privata o comunitaria in Europa è stato di circa 31.690 (considerando 4.673 visti in Svizzera), di cui 1.286 in Italia. Nella sola Germania sono stati emessi 23.500 visti (con il programma di riunificazione famigliare) e meno di 700 persone sono state ammesse attraverso sistemi di sponsorizzazione privata nella Repubblica Ceca (89), in Francia (129), in Irlanda (119), in Polonia (158), nella Repubblica Slovacca (149) e nel Regno Unito (53). A questi numeri lo studio di fattibilità dell'UE aggiunge le 1.534 persone che sono entrate in Portogallo, seppur nell'ambito del programma di Relocation.

---

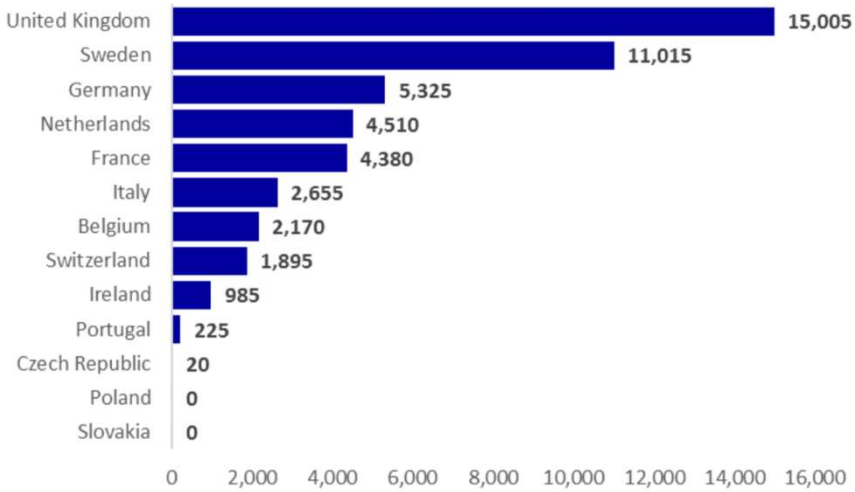
[40] European Commission (2017), Communication on the Delivery of the European Agenda on Migration, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf
[41] European Communication (2018), Communication from the Commission to the EP and the Council "Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy" https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-legal-pathways-europe-communication-635_en.pdf
[42] European Commission (2018), "Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement"

**Figura 2 Beneficiari ammessi in UE attraverso programmi di *private sponsorship***




Nonostante i limiti nei conteggi ufficiali che prendono in considerazione periodi temporali differenti, un rapido confronto mostra chiaramente che il reinsediamento guidato dai governi è lo strumento più diffuso in tutta l'UE (vale a dire in più Stati membri), rispetto alla sponsorizzazione privata, e coinvolge un numero maggiore di beneficiari, come si evince dal grafico successivo[43].

**Figura 3 Beneficiari dei programmi di resettlement 2013- 2017**




*Source: ICF based on Eurostat, Resettled persons by age, sex and citizenship Annual data (rounded) [migr_asyresa], extracted on 5th July 2018.*

*Note: Not necessarily all Member States have resettled in all years in this period and figures below are a cumulative total of the period 2013-2017. Moreover, countries carrying out significant humanitarian admission activities are underrepresented in Eurostat figures, as they are not counted as resettlement.*

[43] Il dato italiano fornito ad Eurostat nel grafico 3 unisce Resettlement e Corridoi Umanitari.

### 3.1. Scenari possibili di sostegno alla Community/Private sponsorship da parte dell'Unione Europea

Lo studio dell'UE analizza la fattibilità giuridica e operativa e il valore aggiunto del sostegno dell'UE a tali programmi attraverso quattro scenari.

- Il primo scenario prevede di mantenere lo status quo, ovvero di non lanciare alcuna nuova iniziativa in termini di misure implementabili o di proposte legislative: gli Stati rimarrebbero liberi di istituire schemi di sponsorizzazione comunitaria e di modellarne la struttura come desiderano. Gli attuali finanziamenti disponibili nell'ambito degli AMIF e dei programmi nazionali potrebbero essere utilizzati per finanziare alcuni aspetti specifici legati all'integrazione (anche se i programmi di sponsorizzazione privata non sono esplicitamente menzionati nell'AMIF). Lo studio, ad esempio, suggerisce di convogliare maggiormente gli inviti a presentare proposte, nell'ambito del programma di lavoro annuale AMIF per il 2019 e il 2020, rivolte al supporto di attività di *Private Sponsorship*, quali la sensibilizzazione e formazione, il finanziamento del personale interno per aumentare la capacità amministrativa, etc). Gli Stati potrebbero inoltre ricevere somme forfettarie dai 10.000 ai 6.000 € per programmi di sponsorizzazione privati basati sul reinsediamento.

- Il secondo scenario propone alcune soft measures, oltre alle possibilità di finanziamento descritte sopra. L'EASO potrebbe produrre materiale per sostenere e migliorare la capacità degli Stati e delle organizzazioni della società civile nella progettazione e attuazione di programmi di sponsorizzazione privata/comunitaria, realizzando toolkit, workshop internazionali per lo scambio di buone prassi e di linee guida per gli Stati membri, visite di studio, programmi di tutoraggio, banche dati, ecc.). Mentre i ricercatori sostengono che queste misure potrebbero incitare e responsabilizzare gli Stati membri a lanciare nuovi programmi diffondendo le buone pratiche, le organizzazioni della società civile mettono in guardia rispetto alla moltiplicazione di iniziative potenzialmente simili e carichi di lavoro impegnativi.

- Il terzo e più ambizioso scenario si concentra su nuove misure di finanziamento. La proposta principale è di modificare la linea AMIF avviata il 12 giugno 2018 per il periodo dal 2021 al 2017, attualmente in fase di negoziazione, al fine di facilitare l'accesso a tali fondi per le organizzazioni della società civile che potrebbero essere ulteriormente supportate nei loro sforzi di sponsorizzazione. Un riferimento specifico alla *Private/Community*

*Sponsorship* potrebbe, ad esempio, essere inserito nei suoi programmi annuali o pluriennali.

- Il quarto scenario analizza la fattibilità di **nuove proposte legislative** dell'UE (ad esempio, una direttiva che dovrebbe essere recepita in ciascuno Stato membro) per armonizzare ulteriormente i regimi di sponsorizzazione privata in tutta Europa, senza però divenire troppo rigida. In questo contesto il quadro di reinsediamento dell'Unione (Resettlement Framework), attualmente in fase di negoziazione, coprirebbe la maggior parte dei percorsi di ammissione (ad esempio il reinsediamento e il visto umanitario) includendo la Private Sponsorship (anche se non espressamente menzionata). Lo studio non raccomanda di portare avanti la strada di una nuova direttiva ma sottolinea tuttavia che il regolamento sul reinsediamento non fornisce finanziamenti specifici e sostegno alle organizzazioni della società civile.

Lo studio conclude raccomandando alla Commissione europea di sostenere la diffusione di regimi di sponsorizzazione privata e comunitaria migliorando le opportunità di finanziamento per gli Stati e le organizzazioni della società civile (ad esempio attraverso l'AMIF) e sviluppando strumenti morbidi (formazione, scambi peer-to-peer). Lo studio infine discute la questione delicata dell'addizionalità della sponsorizzazione privata per aumentare percorsi sicuri e legali, ma non invita espressamente gli Stati membri a renderli aggiuntivi, lasciando la flessibilità di continuare a progettare liberamente schemi di sponsorizzazione.

# VIE LEGALI E SICURE D'INGRESSO VERSO L'ITALIA

## 1. RESETTLEMENT

Nel 2014 il Governo Italiano ha manifestato formalmente l'intenzione di sviluppare un programma di reinsediamento pluriennale, impegnandosi a reinsediare 500 rifugiati nel biennio 2014-2015, appartenenti alle categorie prioritarie di cui all'art. 17 paragrafo 2 del Regolamento UE n. 516/2014. L'iniziativa italiana è espressione tangibile della necessaria solidarietà internazionale, volta a condividere la responsabilità di offrire protezione ai rifugiati e al contempo a ridurre i problemi dei Paesi di primo arrivo, che spesso si trovano a ospitare ingenti numeri di rifugiati.
Il lancio da parte dell'Italia di un programma di reinsediamento risponde inoltre all'esigenza di rafforzare canali legali e protetti di accesso al territorio e prevenire un elevato numero di vittime di naufragi causati dal pericoloso attraversamento del mare Mediterraneo.
Dal settembre 2015 l'Italia ha avviato in maniera sistematica le azioni necessarie a mettere in atto il reinsediamento di rifugiati.
A seguito delle conclusioni del Consiglio GAI del 20 luglio 2015, l'Italia si è impegnata a reinsediare 1.989 persone entro il 2017.
Con l'accordo UE - Turchia del 18 marzo 2016, per porre fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE, tutti gli Stati membri sono stati responsabilizzati ad un maggiore impegno nel reinsediamento di cittadini siriani in fuga dalla guerra e già residenti in Turchia. Sulla base dell'accordo, per ogni migrante illegalmente presente sul territorio greco rimpatriato in Turchia, un siriano sarebbe stato reinsediato dalla Turchia all'UE, tenendo conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite.
Nell'ambito di tale meccanismo, l'Italia ha manifestato la disponibilità ad utilizzare una quota del proprio programma per il reinsediamento di rifugiati siriani provenienti dalla Turchia.
Sulla base delle indicazioni ricevute a seguito della Raccomandazione della Commissione del 27 settembre 2017, l'impegno aggiuntivo dell'Italia per il

2018/2019 è complessivamente pari a 1.000 rifugiati così suddivisi: 75 dalla Libia, 75 dalla Turchia, 200 dal Sudan, 300 dalla Giordania, 350 dal Libano.
Il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno coordina e gestisce il programma nazionale di reinsediamento, cofinanziato con le risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione. È previsto un sostegno finanziario, da parte dei fondi FAMI, di 6.000 euro o di 10.000 euro (per le categorie prioritarie) per ciascun rifugiato reinsediato.
Per l'esecuzione delle procedure amministrative, è stata istituita una struttura dedicata (Unità resettlement), coordinata dall'Ufficio III – Relazioni Internazionali del Dipartimento, che si avvale anche del supporto tecnico dell'UNHCR.
Il programma è realizzato in stretta collaborazione con altri enti ed amministrazioni (Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Commissione Nazionale Asilo, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, Ministero della Salute, Servizio Centrale SPRAR, OIM, UNHCR).
Dal 2015 alla data di pubblicazione del rapporto, sono stati reinsediati in Italia 2.098 rifugiati da Giordania, Libano, Siria, Turchia e Sudan, prevalentemente di nazionalità siriana[44].
Alcune situazioni sanitarie particolari sono state affrontate grazie al supporto della CEI (Conferenza Episcopale Italiana) tramite Caritas Italiana. Casi di famiglie siriane e di minori rifugiati (42 persone), alcuni con gravi patologie mediche che richiedevano interventi di cura e protezione immediati, sono stati selezionati da UNHCR in Giordania e accolti nella rete delle Caritas diocesane sia all'interno del percorso Sprar che direttamente dalle Caritas territoriali.

## 2. EVACUAZIONI UMANITARIE DALLA LIBIA

Verso la fine del 2017, nel tentativo di offrire un'alternativa meno pericolosa del mare o del deserto ai viaggi dei migranti e per rispondere agli effetti dell'accordo di partenariato fra Italia e Libia, volto al rafforzamento da parte della Libia dei controlli alla frontiera e alla limitazione delle partenze dei migranti, che di fatto aveva iniziato a produrre una sostanziale riduzione degli arrivi e un aumento dei migranti bloccati (in deplorevoli condizioni) in centri di detenzione libici, l'UNHCR, in accordo con le autorità libiche e nigerine e con quelle dei paesi di destinazione, ha avviato delle operazioni di evacuazione umanitaria dalla Libia di rifugiati e richiedenti asilo vulnerabili, tra cui madri sole con bambini e minori non accompagnati.
Dall'inizio delle operazioni al mese di marzo 2019, su un totale di oltre 57.000 rifugiati e richiedenti asilo registrati dall'UNHCR in Libia, sono state evacuate dal paese 3.303 persone (inclusi minori non accompagnati), di cui 2.619 in Niger, 415 in Italia e 269 in Romania.

[44] Fonte Ministero dell'Interno, Unità Resettlement.

L'accordo con il Niger prevede che le persone trasferite dalla Libia siano temporaneamente accolte dal paese africano, in attesa di reinsediamento in un altro Paese; così, allo stato attuale sono state trasferite dal Niger 1.221 persone, che sono state accolte in diversi paesi UE, in Canada e negli Usa. L'impegno degli Stati sembra tuttavia in aumento e dovrebbe portare a reinsediare dal Niger ulteriori rifugiati nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda invece il trasferimento diretto in Italia delle persone evacuate dalla Libia ai fini della accoglienza nel nostro paese, in due delle operazioni intraprese, è stata coinvolta dal Ministero dell'Interno e dall'UNHCR anche Caritas Italiana, per conto della Conferenza Episcopale Italiana, nella messa a disposizione di posti di accoglienza nelle diocesi. In tal caso, l'accoglienza delle persone arrivate ha seguito le modalità già attuate per i richiedenti protezione internazionale e rifugiati, nei Centri straordinari (CAS) o SPRAR, con i servizi e le tempistiche proprie di questi progetti/centri.

Quella delle evacuazioni umanitarie è certamente una via volta alla ridistribuzione di migranti bloccati in situazioni estremamente difficili, come in Libia, e a sperimentare la solidarietà fra Stati, ma rimane comunque una misura eccezionale, per le modalità e la tempistica rapida con le quali viene svolta, che privilegia l'obiettivo (pur lodevole) della messa in sicurezza delle persone, piuttosto che quello della loro potenziale e positiva integrazione del Paese di destinazione.

In una procedura di evacuazione non è infatti possibile dar luogo ad una valutazione sufficientemente approfondita delle situazioni individuali e delle aspettative delle persone (che a volte non hanno saputo o potuto scegliere la destinazione): elementi come la ridotta tempistica a disposizione per l'effettuazione dell'operazione, la scarsa conoscenza delle situazioni individuali dettata anche dalla difficoltà di operare in Libia in condizioni di sicurezza non ha consentito di fare un matching appropriato fra le storie e le aspettative personali, da un lato, e le condizioni e modalità dell'accoglienza, dell'altro. Così, effettivamente, in questo programma si è registrato un elevato numero di abbandoni delle accoglienze, a pochi mesi o settimane dall'arrivo[45].

Le evacuazioni umanitarie hanno dunque scontato, a differenza -come si vedrà - dei corridoi umanitari o delle operazioni di resettlement, l'assenza di colloqui approfonditi ai fini della selezione e della migliore combinazione fra aspettative della persona e risorse offerte dal progetto di accoglienza. Evidentemente possono, accanto a questi, aver giocato il loro ruolo anche altri fattori, fra cui la scarsa capacità attrattiva del nostro Paese per molti individui di diverse nazionalità che hanno consolidate reti familiari e amicali in altri Paesi europei

[45] Un monitoraggio di Caritas Italiana effettuato a distanza di meno di 2 mesi dall'arrivo dalla prima evacuazione umanitaria, del dicembre 2017, risultavano in accoglienza poco più della metà delle persone arrivate, fra cui soprattutto nuclei familiari

(legami che però non si è avuto tempo e modo di ricostruire in operazioni dai tempi così serrati o che non erano stati dichiarati).
In tal senso, le operazioni di evacuazione umanitaria possono essere equiparate alle accoglienze attivate nell'ambito del c.d. caso della Nave Diciotti.

## IL CASO DICIOTTI

Alla fine di agosto 2018, la Nave della Marina militare Diciotti, che aveva tratto in salvo un'imbarcazione al largo delle coste siciliane, non ricevette per giorni l'autorizzazione allo sbarco. La amara vicenda delle numerose persone, rimaste per giorni in balia del mare e senza assistenza spinse numerosi Vescovi a dare la propria disponibilità all'accoglienza dei migranti a proprie spese, per porre fine alla presa di posizione del Governo. Alla fine, il Ministro dell'Interno acconsentì a lasciare entrare in Italia i migranti, a condizione che fosse la Chiesa ad occuparsi della loro accoglienza.
Caritas Italiana, per conto della CEI, fu chiamata a gestire la distribuzione delle accoglienze presso le diocesi italiane che avevano dato la loro disponibilità. I 100 migranti sbarcati dalla Nave e trasferiti in un primo momento presso il centro di accoglienza Mondo Migliore presso Rocca di Papa sono stati accolti dalle diocesi e dall'Associazione Papa Giovanni XXIII; ma anche in tal caso, a distanza di pochi giorni dall'arrivo, e prima che fosse possibile organizzare e completare i trasferimenti, la metà dei migranti si è allontanata volontariamente dalla struttura. Così il trasferimento ha riguardato meno di 50 persone, trasferite in 14 diocesi, da cui tuttavia, a distanza di mediamente 4 o 5 mesi tutti i migranti giunti si sono poi allontanati, rinunciando all'accoglienza.

L'esito delle accoglienze fra le evacuazioni dalla Libia e i migranti della Nave Diciotti consente di ritrovare molte similitudini e di concludere che un previo accompagnamento mirato e serrato e un'approfondita conoscenza e valutazione della situazione prepartenza, finalizzata a reperire i più adeguati progetti di accoglienza, e a trasferire tutte le informazioni su diritti, doveri, luoghi di destinazione e condizioni ivi offerte, consentono di realizzare programmi più adeguati per i richiedenti protezione internazionale/rifugiati, riducendo fortemente i rischi di abbandono delle accoglienze e i movimenti secondari verso altri paesi.

## 3. RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE IN ITALIA

La disciplina del ricongiungimento familiare in Italia è descritta nel titolo IV del "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" adottato con Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Secondo l'articolo 28 del Testo Unico, il diritto al ricongiungimento familiare, inteso come diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare, è riconosciuto ai cittadini stranieri titolari di permesso di lungo periodo (già carta di soggiono) o di durata non inferiore ad un anno, rilasciato per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per asilo (status di rifugiato), per protezione sussidiaria, per motivi religiosi, per motivi familiari.
L'istituto si inserisce tra le procedure di ingresso dei cittadini stranieri in Italia ma non prevede, come in altri casi, la pubblicazione di un decreto sui flussi di ingresso e la definizione preventiva di quote. Questo fa del ricongiungimento familiare uno strumento aperto, valido ed effettivo d'ingresso regolare dei migranti. Può essere richiesto nei confronti dei seguenti familiari:

- coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni;
- figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;
- figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale;
- genitori a carico infra-sessantacinquenni, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza;
- genitori a carico ultrasessantacinquenni, qualora abbiano anche altri figli ma impossibilitati al loro sostentamento per documentati e gravi motivi di salute.

Quando a richiederlo è un titolare di protezione internazionale, il suo utilizzo può diventare anche una forma di protezione per i familiari rimasti nel Paese di origine o in un Paese terzo.
I titolari di status di protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria) possono richiedere ed ottenere il riconoscimento del diritto a ricongiungersi con i propri familiari per le medesime categorie di familiari e con la stessa procedura degli altri stranieri presenti regolarmente sul territorio, ma senza dover dimostrare i requisiti di reddito e di alloggio. Questo facilita la procedura poiché riduce tanto i tempi entro i quali il titolare dello status

può formalizzare la domanda, quanto i tempi entro i quali la Prefettura – Sportello Unico può terminare l'istruttoria e consegnare il nulla osta.
È prevista inoltre un'ulteriore forma di tutela nei confronti dei titolari di protezione internazionale, qualora non sia possibile fornire documenti ufficiali che provino i vincoli familiari, dettata dal fatto che il rigetto della domanda non può essere motivato unicamente dall'assenza di documenti probatori.
Una condizione questa che può verificarsi per motivi diversi: in ragione dello status di protezione; qualora manchi l'autorità riconosciuta; qualora la rappresentanza Consolare italiana, competente alla disamina di tali documenti, li ritenga inaffidabili. In queste circostanze, le rappresentanze consolari possono provvedere al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, sulla base delle verifiche ritenute necessarie ma possono anche fare ricorso ad altri strumenti utili a provare l'esistenza del vincolo familiare (ad esempio test del DNA).

## 4. CORRIDOI UMANITARI

L'iniziativa dei Corridoi Umanitari si inquadra nel solco delle sponsorizzazioni private sperimentate anche in altri Stati e consente il trasferimento di persone bisognose di protezione internazionale dal Paese terzo di primo asilo, dove risiedono, in Italia in modo sicuro e legale, grazie alla cooperazione dei settori pubblico e privato, sotto il coordinamento del Dipartimento per Le Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno.
Dal punto di vista operativo, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, attraverso le proprie rappresentanze diplomatiche, provvede al rilascio del visto di ingresso.
Il Ministero dell'Interno garantisce l'espletamento dei controlli di sicurezza prima del rilascio del visto ed anche successivamente, al momento dell'arrivo in Italia, presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, ove sono effettuati i rilievi foto-dattiloscopici.
I beneficiari sono accolti presso strutture individuate e finanziate dalle associazioni private proponenti, che garantiscono anche i successivi percorsi di integrazione socio-culturale, senza oneri a carico dello Stato.
Dopo il trasferimento dei beneficiari nelle località di accoglienza, sono coinvolte, per la trattazione delle domande per il riconoscimento della protezione internazionale, le Commissioni territoriali competenti secondo il normale iter procedurale previsto dalla normativa vigente per i richiedenti asilo.
I Corridoi umanitari sono stati finora implementati attraverso 3 protocolli d'intesa, come di seguito descritti:

- In data 15 dicembre 2015, è stato sottoscritto, tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno, la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la

Tavola Valdese, il primo Protocollo tecnico per la realizzazione del progetto denominato "Apertura di corridoi umanitari" avente la finalità di favorire l'arrivo in Italia in modo legale ed in condizioni di sicurezza di potenziali destinatari dello status di rifugiato e di persone che manifestano una comprovata condizione di vulnerabilità determinata dalla situazione personale, dall'età e dalle condizioni di salute e quasi tutti riconosciuti, prima facie, rifugiati dall'UNHCR. Nella sua complessiva articolazione, il progetto ha riguardato un totale di 1.000 persone, prevalentemente di nazionalità siriana, trasferite in Italia dal Libano nel biennio 2016 – 2017. Con l'arrivo dell'ultimo gruppo in data 27 ottobre 2017, il suddetto protocollo ha esaurito la sua operatività.

- il 7 novembre 2017 il sopra descritto Protocollo è stato rinnovato per un ulteriore contingente di 1.000 persone, da trasferire da Libano e Marocco nel biennio 2018/2019[46].
- Un ulteriore protocollo di intesa, tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno, la Conferenza Episcopale Italiana (che agisce attraverso la Caritas Italiana e la Fondazione Migrantes) e la Comunità di Sant'Egidio, è stato sottoscritto il 12 gennaio 2017, per il trasferimento in Italia di 500 persone bisognose di protezione internazionale, attualmente residenti in Etiopia.

## 4.1. La procedura dei Corridoi umanitari e il progetto di accoglienza

Il modello dei Corridoi Umanitari e le relative procedure rappresentano un *unicum* nel panorama internazionale e prevedono diversi passaggi su cui val la pena soffermarsi anche al fine di una disamina analitica volta al miglioramento e all'eventuale ampliamento dell'esperienza.
La parte sottostante riguarda la procedura seguita da Caritas Italiana, in collaborazione con Sant'Egidio, nell'implementazione dei Corridoi Umanitari, principalmente dall'Etiopia (le stesse procedure sono state adottate da Caritas Italiana per il corridoio umanitario "una tantum" dalla Turchia per 12 persone).

### a. La selezione dei beneficiari

La prima fase è chiaramente quella della selezione dei potenziali candidati e poi dei beneficiari del progetto. A partire dai criteri contenuti nel Protocollo di Intesa siglato con il Governo Italiano, ed in particolare il riconoscimento almeno *prima facie* da parte di UNHCR e la condizione di vulnerabilità, viene svolto un processo

[46] Alla data del 31 marzo 2019 attraverso i Corridoi Umanitari promossi dalle Chiese Evangeliche e dalla Comunità di San'Egidio sono state trasferite in Italia dal Libano in totale 1.488 persone.

atto da un lato a garantire la massima trasparenza ed equità della selezione, e dall'altro la sostenibilità del processo[47].
La peculiarità sta nella stretta collaborazione, divisione di responsabilità e condivisione delle informazioni tra i sottoscrittori del Protocollo, le Istituzioni pubbliche e le organizzazioni locali.
L' UNHCR è parte di tutti i processi di segnalazione e selezione dei potenziali beneficiari. In Etiopia, infatti, ogni persona individuata come potenziale beneficiaria deve essere registrata come rifugiata da UNHCR e riconosciuta anche dall'ARRA (Administration for Refugees and Returnees Affairs), l'Autorità etiopica che si occupa della gestione dei campi profughi e dei rifugiati nel Paese. Questo passaggio, oltre a rappresentare una garanzia per la trasparenza del processo, contribuisce all'individuazione corretta dei potenziali beneficiari.
Un ruolo fondamentale nella segnalazione dei casi è anche svolto da organizzazioni locali, la Chiesa e la Caritas locale, gruppi autorganizzati di migranti, ONG ed associazioni sia in Italia che nei Paesi di transito in cui si svolgono i Corridoi Umanitari, che comunicano o sottopongono alle organizzazioni proponenti eventuali candidature o situazioni di specifica vulnerabilità. In particolare si è stretta una forte collaborazione con Gandhi Charity che essendo presente da diversi anni in Etiopia e conoscendo bene la realtà locale dei rifugiati ha supportato il percorso e garantito affidabilità al processo di selezione.

## GANDHI CHARITY

Gandhi Charity è un'Associazione senza scopo di lucro, con sede a Milano, i cui progetti sono essenzialmente volti a fornire assistenza ai rifugiati ed ai migranti nel continente africano e ad aiutare bambini abbandonati, adolescenti, donne con gravi disagi e vittime di violenza. Il lavoro dell'associazione è iniziato nei campi profughi di Etiopia e Sudan ed è andato progressivamente espandendosi fino a comprendere progetti in Africa occidentale, Nord Africa ed Italia. I progetti di Gandhi Charity sono finanziati grazie a raccolte fondi e alle donazioni provenienti da privati, filantropi ed altre associazioni.
A partire dal 2008, una gran parte del lavoro di Gandhi si è rivolto al contrasto al traffico di esseri umani di cui sono vittima i migranti nell'Africa Nord-orientale, brutalizzati da spietate organizzazioni criminali

[47] I beneficiari dei Corridoi Umanitari possono essere "persone ritenute meritevoli dall'UNHCR, almeno prima facie, del riconoscimento dello status di rifugiato" ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 (e del suo Protocollo del 1967), ma anche potenziali richiedenti protezione comunque in condizioni di oggettiva vulnerabilità determinata dalla loro situazione personale, dall'età e dalle condizioni di salute. Per un'analisi giuridica dei protocolli sui Corridoi Umanitari si veda: C. Ricci (2018), "I Corridoi umanitari aperti grazie a sponsor privati: quale base giuridica in Europa?"; Morozzo della Rocca (2018), "I due protocolli d'intesa".

coinvolte nella tratta di esseri umani e nella vendita di organi. Le ricerche condotte da Amnesty International, Gandhi Charity, UNHCR e Human Rights Watch evidenziano che decine di migliaia di migranti sono stati vittime di questo tipo di violenza e migliaia hanno perso la vita per mano di contrabbandieri e trafficanti in Sudan, Libia, Eritrea, Etiopia.

Questa collaborazione multilivello chiaramente implica maggiore complessità del processo ma oltre a garantirne la trasparenza permette di avere delle liste appropriate, all'interno delle quali programmare le interviste per la selezione. Va tenuto infatti conto che si tratta di una selezione di quote estremamente basse sia rispetto alla popolazione rifugiata dei Paesi di intervento sia rispetto ai bisogni di reinsediamento dei beneficiari vulnerabili. Spetta in ogni caso a Caritas Italiana e alla Comunità di Sant'Egidio la selezione dei beneficiari finalizzata alla reale integrazione in Italia. Trattandosi delle stesse organizzazioni che porteranno avanti l'accoglienza sui territori e che conoscono bene sia i contesti di provenienza dei rifugiati perché hanno progetti ed esperienza sul campo sia i contesti di inserimento dove le persone verranno accolte, svolgono una selezione in grado di ponderare le situazioni individuali, le vulnerabilità e le possibilità di accoglienza.
Caritas Italiana, attraverso i suoi operatori, svolge almeno tre colloqui prima della effettiva selezione dei beneficiari, a partire dalle liste preparate in maniera condivisa con gli altri attori menzionati. Il primo incontro è volto alla conoscenza reciproca e della situazione peculiare delle persone; il secondo alla descrizione del progetto e del percorso di accoglienza in Italia, nonché alla verifica dei documenti dei beneficiari; il terzo incontro avviene quando la selezione è stata fatta ma va approfondita con i beneficiari la formazione pre-partenza, per sgomberare il campo sul grado di adesione al progetto.
In questa procedura è costante il confronto con le Istituzioni italiane, con quelle del Paese di transito e con l'UNHCR, al fine di valutare l'evolversi delle situazioni personali dei potenziali beneficiari.
Durante i colloqui un ruolo fondamentale è svolto dai mediatori e dalle organizzazioni locali summenzionate che conoscendo le persone, i loro contesti di origine, la lingua e la vita nei campi, aiutano a comprendere i contesti e le aspettative dei rifugiati e in definitiva garantiscono la buona riuscita del processo.
Particolare attenzione viene riposta nel garantire un equilibrio tra le nazionalità selezionate e tra le divisioni etniche e sociali all'interno dei gruppi di rifugiati al fine di non creare meccanismi di prevaricazione e frustrazione difficilmente gestibili in contesti di alta fragilità sociale come i campi profughi.
Il criterio principale di selezione in ogni caso è la vulnerabilità specifica di almeno una persona all'interno del nucleo famigliare e la sostenibilità dell'accoglienza una volta in Italia. Laddove si riscontrano delle vulnerabilità di tipo medico si

interviene in loco, supportando la persona a livello sanitario prima dell'arrivo in Italia, anche al fine di curare eventuali malattie laddove possibile o di avere una diagnosi adeguata (tenendo presente il fragile sistema sanitario dei Paesi di transito, Etiopia in primis). Rispetto ai casi più gravi di vulnerabilità psicologica, in Etiopia è stata attivata una collaborazione con uno psicologo locale, non tanto con l'intento di avviare una terapia, ma per avere un quadro descrittivo o diagnostico iniziale per una corretta presa in carico della situazione quando la persona giunge in Italia.

### b. Le attività nei Paesi di transito

Quando la lista dei beneficiari è definitiva, ed ARRA e UNHCR hanno confermato lo status delle persone indicate, viene inviata rispettivamente al Ministero dell'Interno e degli Affari Esteri per i rispettivi controlli di sicurezza. Le persone vengono poi convocate presso l'Ambasciata Italiana per le attività di pre-identificazione e per i controlli sia nazionali che europei (L-VIS). Laddove non siano rilevati motivi ostativi, l'Ambasciata Italiana rilascia un visto temporaneo che permette ai beneficiari di imbarcarsi sull'aereo e giungere in Italia.
La base giuridica che consente il rilascio del visto di ingresso risiede nell'art. 25 del regolamento (CE) n. 810/2009, c.d. codice dei visti[48]. Questa disposizione, in deroga al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso del Codice di frontiere Schengen, riconosce a ciascun Stato Membro la facoltà di rilasciare un visto, laddove lo ritenga necessario, "per motivi umanitari", con una "validità territorialmente limitata" (VTL) al proprio Stato per non più di 90 giorni[49].
Una parte importante della procedura in Etiopia è anche il check-up sanitario, svolto attraverso le visite mediche, su richiesta del Ministero della Salute italiano e sulla base dei protocolli adottati dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (IOM), che abitualmente gestisce l'accertamento sanitario nei programmi di Resettlement (Migration Health Assessment e Significant Medical Conditions). Lo screening sanitario non ha alcun fine di selezione né di esclusione, ma di tutela dei migranti stessi e delle comunità ospitanti. Dalle autorità mediche locali viene quindi rilasciato un certificato medico e, pochi giorni prima della partenza, un certificato *Fit to Travel* inviato al Ministero della Salute italiano per permettere l'ingresso in sicurezza in Italia. Qualora vi siano casi medici rilevanti o disabilità particolari che necessitano di particolare assistenza, si attua un coordinamento con le autorità aereoportuali per avviare misure supplementari al fine di garantire un'adeguata presa in carico.

---

[48] Regolamento (CE) n.810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti, su cui v. Peers, Moreno-Lax, Garlick, Guild (eds.), "EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), 2nd rev. Ed., Leiden, 2012, p. 251 ss.
[49] Ibsen Jensen (2014), "Humanitarin Visas: Option or Obligation? Study for the LIBE Committee"

Nella fase pre-partenza in Etiopia è Gandhi Charity che svolge un ruolo fondamentale sostenendo i rifugiati attraverso operatori locali che garantiscono sia la mediazione che il supporto logistico in loco.
Infine, i voli sono gestiti da Compagnie di linea e in particolare attraverso uno specifico accordo di collaborazione con Ethiopian Airlines.
Una volta atterrati in Italia, i beneficiari dei Corridoi Umanitari dichiarano la propria volontà di presentare richiesta di Protezione Internazionale direttamente all'Aeroporto di Fiumicino e poi formalizzano la domanda (attraverso la compilazione del modulo C3) presso la Questura di riferimento nei rispettivi luoghi di accoglienza, avviando così la relativa procedura, che si conclude con una decisione da parte della Commissione territorialmente competente.

### c. Matching tra beneficiari e Comunità accoglienti

Durante il processo di selezione si cerca di fare un *matching* corretto tra beneficiari del programma e le comunità accoglienti. Sebbene il programma in cui vengono inseriti i beneficiari sia unico a livello nazionale, con medesimi criteri e condizioni di accoglienza, non si può non considerare che vi sono comunque peculiarità territoriali che risultano determinanti ai fini della migliore integrazione dei beneficiari. Inoltre, quanto più le caratteristiche del contesto di accoglienza sono note e conosciute dai beneficiari, tanto più la scelta potrà essere consapevole.
Un corretto abbinamento dovrà tenere conto dei servizi specifici offerti e delle opportunità d'integrazione; a maggior ragione, nelle situazioni individuali e familiari in cui vi sono delle vulnerabilità, è necessario garantire la vicinanza a strutture ospedaliere o ad istituti scolastici/professionali che offrono corsi specifici parametrati sulle competenze e sulle capacità dei rifugiati.

### d. I fondi per l'accoglienza

La Conferenza Episcopale Italiana attraverso lo stanziamento di fondi 8x1000 sostiene economicamente le Caritas diocesane nel percorso di accoglienza dei beneficiari dei Corridoi Umanitari, riconoscendo un contributo di 15 euro pro die/pro capite per un anno di accoglienza, con la possibilità di erogare un sostegno economico ulteriore per sostenere percorsi individuali di integrazione o interventi su specifiche vulnerabilità.
Al fine di garantire corretta e trasprente gestione dei suddetti fondi 8x1000, le spese sostenute per le attività progettuali dovranno avere le seguenti caratteristiche (descritte in un apposito manuale di rendicontazione): essere riferite a voci di costo ammesse; comprovabili e documentate con giustificativi originali; conformi alle norme contabili, fiscali e contributive; ascrivibili per competenza al periodo di rendicontazione; strettamente connesse al progetto

approvato e chiaramente funzionali al raggiungimento degli obiettivi dello stesso.

### e. La formazione pre-partenza

L'orientamento culturale pre-partenza si riferisce a misure e interventi che forniscono ai rifugiati informazioni sul viaggio e sul paese di destinazione (descrizione e illustrazione degli aspetti culturali e linguistici, delle condizioni socio-economiche ecc.). Tale orientamento è utile per preparare in anticipo i beneficiari ad affrontare il nuovo contesto una volta giunti in Italia, prevenendo in questo modo un possibile choc culturale all'arrivo.
Sono molti ed efficaci gli strumenti che le diverse agenzie internazionali, i governi e le Ong hanno creato negli anni per la formazione pre-partenza. Governi come quello canadese, statunitense o australiano, che sono i Paesi che hanno implementato più programmi di Resettlement, hanno sviluppato tecniche accessibili e sempre più diffuse[50]. Sono stati inoltre elaborati degli standard internazionali e dei programmi di cooperazione per la condivisione di tali strumenti[51].
Gli obiettivi della formazione pre-partenza messa in atto da Caritas Italiana all'interno dei Corridoi Umanitari, sono riassumibili in queste linee:

1. La gestione delle aspettative. E' importante riuscire ad allineare le aspettative dei potenziali beneficiari con la realtà del Paese di accoglienza. Molto spesso gli operatori coinvolti in questa fase del programma si trovano di fronte a persone con poche conoscenze e spesso inesatte; non di rado i beneficiari hanno una rappresentazione del paese di destinazione molto distante dalla realtà. Per questi motivi gli operatori devono riorientare le informazioni dei beneficiari, per evitare, per quanto possibile, delusioni o frustrazioni all'arrivo.

2. L'autodeterminazione. Nella formazione pre-partenza è fondamentale riuscire a far comprendere che la risorsa più importante nel percorso di integrazione sono le persone stesse. Sono solo loro a poter rompere il ciclo della dipendenza dall'accoglienza iniziale e a riuscire a vivere in maniera autonoma.

3. Caratteristiche culturali dell'Italia. Far conoscere le caratteristiche culturali della società italiana, le leggi, i diritti e i doveri, serve a prospettare ai beneficiari le "sfide culturali" a cui andranno incontro.

---

[50] http://www.coa-oce.ca; https://www.iom.int/australian-cultural-orientation; https://coresourceexchange.org/about/about/; http://www.culturalorientation.net; http://publications.iom.int/system/files/pdf/pre-departure_orientation.pdf;
[51] https://icmc.cmbox.be/fields-interest/pre-departure-cultural-orientation?page=1;

4. Standard e differenze dei progetti. Vi sono degli standard progettuali che vengono garantiti a tutti i beneficiari in qualsiasi luogo verranno accolti, ma vi sono delle caratteristiche tipiche ed esclusive dei singoli progetti di accoglienza e delle relative comunità. Dunque, per evitare che i beneficiari una volta giunti in Italia e collocati nelle varie diocesi, possano avviare tra loro un passaparola "distorsivo", occorre mettere bene in evidenza questi aspetti prima della partenza.

5. Dare informazioni. E' importante, per rendere consapevoli e coinvolgere i beneficiari su tutto il processo, informarli del viaggio, delle procedure, delle visite mediche, della normativa, ecc.

6. Evitare movimenti secondari. Una delle attenzioni contenute nel Protocollo dei Corridoi Umanitari è quella di evitare movimenti secondari dall'Italia verso altri paesi europei. Per questo motivo nell'informativa pre-partenza questo aspetto viene più volte ribadito, anche per rendere consapevoli le persone sia dei rischi che corrono a livello personale sia della compromissione dell'intero progetto.

Nelle informazioni pre-partenza è certamente un elemento qualificante far conoscere nel dettaglio il luogo in cui le persone verranno inserite, il progetto specifico, le regole di accoglienza, la geografia del territorio di riferimento e le persone che incontreranno. Dall'Etiopia sono stati utilizzati video realizzati dalle Comunità accoglienti, oppure - in Giordania e in Turchia - è stato possibile far conoscere di persona i responsabili italiani delle accoglienze con i beneficiari prima della partenza.
Le modalità con cui sono state svolte le sessioni di formazione pre-partenza si sono evolute notevolmente nel corso del progetto stesso, permettendo agli operatori coinvolti, in un processo di costante valutazione e monitoraggio della propria attività, di ricalibrare le informazioni e le modalità. Tre sono gli elementi che caratterizzano la modalità di formazione pre-partenza:

*Il coinvolgimento attivo dei rifugiati*. Non è sufficiente "dare" informazioni, ma attraverso attività in grado di suscitare interesse, come l'utilizzo di immagini e scambi partecipativi, occorre coinvolgere le persone per riuscire a far comprendere realmente, al di là delle barriere culturali, il senso del progetto e le modalità operative.
*Informalità, incontri individuali e relazioni*. La formazione pre-partenza avviene in luoghi e tempi stabiliti attraverso apposite sessioni di gruppo ma anche attraverso modalità informali, passando del tempo libero assieme e creando relazioni positive per permettere ai beneficiari di far domande ed esprimere dubbi in libertà. La (in)formazione avviene inoltre in appositi incontri

individuali in cui in maniera più diretta è possibile approfondire specifiche situazioni.
*Sottoscrizione "Accordo di accoglienza".* L'adesione al progetto Corridoi Umanitari è volontaria e attraverso la sottoscrizione di uno specifico accordo il beneficiario si impegna a concorrere, con spirito di leale collaborazione, al buon esito del percorso di accoglienza. Nel "patto" sono previsti sia gli obblighi della Caritas diocesana che una lista di impegni chiesti al beneficiario (vedi paragrafo Accoglienza diffusa).

### f. La formazione pre-arrivo delle comunità accoglienti

Se l'informazione pre-partenza dei beneficiari è di fondamentale importanza perché i rifugiati possano essere messi a conoscenza di quello che sarà l'importante nuovo percorso di vita in Italia e, dunque in Europa, di uguale importanza è però la preparazione dell'accoglienza in Italia per la quale le Caritas diocesane giocano un ruolo fondamentale.
L'accoglienza, infatti, non ha inizio a partire dal momento dell'arrivo dei beneficiari in Italia ma dai mesi precedenti in cui si realizzano diverse attività propedeutiche alla buona ospitalità. La preparazione dell'accoglienza è una fase molto importante che si articola su più livelli (nazionale, diocesano, parrocchiale) e diverse attività (formazione, informazione, sensibilizzazione, azioni di advocacy).
Sul fronte nazionale Caritas Italiana organizza, per gli operatori diocesani, incontri di formazione finalizzati all'acquisizione di nozioni e strumenti fondamentali per la comprensione delle culture, la conoscenza delle storie dei beneficiari oltre che delle peculiarità dei paesi di provenienza e di transito indispensabili per la corretta e sempre più professionale gestione delle accoglienze. Durante le sessioni formative nazionali vengono altresì spiegati tutti i processi politici legati alla realizzazione del Protocollo senza tralasciare le procedure amministrative legate al rilascio dei visti di ingresso e alla gestione pratica dell'organizzazione pre-partenza. Le diocesi coinvolte nel programma dei Corridoi umanitari, a loro volta, sono chiamate ad un'importante azione di advocay, informazione e sensibilizzazione delle comunità al fine di preparare il contesto territoriale all'arrivo dei rifugiati. La priorità è quella di valorizzare il capitale umano con il coinvolgimento delle famiglie italiane che facciano da tutor per la buona riuscita del percorso di integrazione, delle parrocchie e degli istituti religiosi per il supporto all'inclusione sociale, delle istituzioni locali per il raccordo utile anche alla finalizzazione delle procedure di asilo. Non è raro incontrare, ad esempio, rifugiati che solo dopo pochi mesi dall'arrivo in Italia parlino già bene la lingua, conoscano il contesto in cui vivono, frequentino la scuola assiduamente e con ottimi risultati, siano già inseriti in un percorso professionalizzante o lavorativo. Il coinvolgimento delle comunità e la sensibilizzazione restano, dunque, alcune delle azioni essenziali alla buona riuscita del percorso di accoglienza

## g. I progetti di accoglienza

Il modello di accoglienza posto alla base del progetto dei Corridoi Umanitari discende da quello sperimentato da Caritas Italiana a partire dal 2014 (Protetto: Rifugiato a casa mia), per promuovere l'accoglienza di rifugiati in famiglia e in comunità parrocchiali, coinvolgendo nel processo altri attori locali, come associazioni, scuole, fondamentali collanti nelle comunità.
Il territorio nazionale è dunque coinvolto attraverso la diffusione in piccole accoglienze comunitarie, che permettono di attivarsi localmente per la presa in carico, evitando grandi concentrazioni e rendendo l'accoglienza maggiormente sostenibile.
Così come evidenziato nell'accordo di accoglienza sottoscritto dai beneficiari prima della partenza ci sono impegni reciproci nel portare avanti il percorso di accoglienza che è temporaneo (un anno) e finalizzato all'autonomia.
In particolare, la Caritas diocesana si impegna a garantire:

1. l'alloggio, il vitto, la fornitura di prodotti per l'igiene (erogati nei modi e nei tempi da concordare);
2. fornitura di biancheria (lenzuola, federe, asciugamani e tovaglie);
3. fornitura di abiti
4. mediazione interculturale;
5. corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana per adulti e inserimento scolastico per i bambini;
6. assistenza sanitaria adeguata (medicina di base e specialistica, iscrizione al servizio sanitario italiano, eventuali ricoveri in ospedale, assistenza psicologica ecc...) con particolare attenzione per le vulnerabilità più gravi;
7. orientamento e accompagnamento ai servizi presenti sul territorio (sanità, istruzione, formazione professionale, ecc.);
8. orientamento legale;
9. accompagnamento nella ricerca di un impiego professionale (stesura curriculum, valutazione delle competenze, corsi di formazione professionale etc...) e di un alloggio autonomo.

Il beneficiario si impegna a sua volta a:

- rispettare il regolamento della struttura di accoglienza in cui sarà inserito;
- frequentare regolarmente tutte le attività organizzate dalla Caritas diocesana inerenti il percorso di accompagnamento finalizzato all'autonomia (corsi di lingua e di formazione professionale, tirocini formativi, sport, attività ludiche ecc.);
- mantenere un atteggiamento collaborativo e propositivo per favorire la buona riuscita del progetto di accoglienza;

- impegnarsi nelle attività finalizzate all'autonomia, ovvero nello studio, nella ricerca di un impiego professionale e di un alloggio autonomo in vista della fuoriuscita dal progetto dopo 12 mesi di accoglienza;
- contattare i responsabili dell'accoglienza per qualsiasi problema nella gestione della casa o nei rapporti con gli altri ospiti o coinquilini.

Il progetto di accoglienza è caratterizzato inoltre da quattro pilastri:

*La comunità accogliente e le famiglie tutor.* Elemento centrale è la disponibilità all'accoglienza di famiglie e singoli cittadini che, a titolo volontario, siano disposti a farsi carico dei beneficiari, aiutandoli ad orientarsi nel contesto d'arrivo e nella costruzione di reti sociali e amicali. L'attività delle famiglie tutor non si sostanzia in una esperienza di coabitazione, cioè di accoglienza nella propria abitazione, ma di accompagnamento e vicinanza ai beneficiari. La garanzia di questo accompagnamento è un elemento di rassicurazione che viene valutato in maniera molto positiva da parte dei rifugiati stessi, già nella fase di pre-partenza.

*La responsabilità della Caritas diocesana e la dimensione pastorale*. La responsabilità dell'accoglienza è della Caritas diocesana e quindi della Chiesa locale che, per la gestione delle attività progettuali può avvalersi di associazioni o cooperative, ma rimane il riferimento per la dimensione pastorale ed educativa dell'accoglienza, e le sue ricadute a livello sociale/locale.

*L'equipe di lavoro*. A fianco della Comunità locale e dei volontari un ruolo fondamentale è svolto dagli operatori sociali, legali, dai mediatori interculturali, dalle figure professionali coinvolte ad hoc per risolvere e facilitare questioni specifiche nel corso dell'accoglienza. Una buona accoglienza deve prevedere figure professionali, adeguatamente formate e in grado di gestire situazioni piuttosto complesse, come quelle che spesso riguardano persone provenienti da campi profughi in Africa.

*Il ruolo della mediazione interculturale*. L'avvio dell'accoglienza è un momento molto delicato per tutte le parti coinvolte: da un lato, i nuovi arrivati possono andare incontro ad uno shock culturale dettato dal nuovo contesto in cui sono giunti e per questo avere difficoltà a familiarizzare con una società e uno stile di vita profondamente diversi da quelli del paese di provenienza; dall'altro lato, le comunità accoglienti potrebbero avere aspettative molto alte circa la loro capacità di integrare i nuovi arrivati e trovarsi disorientate davanti alle prime inevitabili difficoltà. Entrambe le parti devono poter esprimere le proprie preoccupazioni e dubbi, confrontarsi apertamente e consapevolmente, anche al fine di adeguare le rispettive aspettative alla situazione concreta. Per fare ciò è imprescindibile il coinvolgimento della figura del mediatore interculturale che, oltre a tradurre i colloqui (nella fase iniziale peraltro questo impegno sarà certamente molto più serrato), dovrà trasmettere e far comprendere il contesto,

le leggi e le abitudini del paese di destinazione e la situazione personale, le paure, le abitudini di vita delle persone accolte, facilitando il dialogo fra le parti e stemperando eventuali tensioni.

### h. Il tutoraggio

Il modello di intervento di "Protetto: Rifugiato a casa mia" per Caritas Italiana si contraddistingue per la presenza di Tutor nazionali, figure di supervisione, monitoraggio e consulenza per le Caritas diocesane coinvolte nell'accoglienza.
Nel progetto Corridoi Umanitari operano attualmente 4 tutor, chiamati a garantire, con una propria competenza territoriale:

- supporto alle diocesi nella fase di preparazione dell'accoglienza (ricerca alloggi, attività di sensibilizzazione e preparazione della comunità, individuazione delle famiglie tutor, ecc.);
- accompagnamento per tutto il periodo dell'accoglienza con missioni presso le Diocesi e/o con attività di monitoraggio via mail o telefono;
- monitoraggio per Caritas Italiana delle accoglienze e della qualità dei percorsi di integrazione e della relativa rendicontazione economica.

### m. Il monitoraggio e la valutazione

Ogni nuova apertura di canali legali e sicuri d'ingresso deve essere valutata in maniera puntuale analizzando quali sono le pratiche che maggiormente funzionano per garantire coesione sui territori e buon inserimento dei rifugiati[52].
Il monitoraggio del lavoro delle Caritas diocesane avviene a più livelli: Caritas Italiana organizza periodici incontri di scambio, formazione e aggiornamento per le Caritas diocesane coinvolte, in cui raccoglie indicazioni e suggerimenti e valuta il lavoro territorialmente svolto, pianificando strategie di miglioramento con il supporto operativo dei tutor nazionali. Questi ultimi, a loro volta, sono in costante raccordo sia con Caritas Italiana che con le Caritas diocesane per implementare e migliorare determinati aspetti del percorso di accoglienza dei beneficiari. A tal fine svolgono più missioni presso le Caritas diocesane, anche prima dell'arrivo dei beneficiari, per valutare la sussistenza delle premesse necessarie all'avvio dell'accoglienza e di seguito valutano l'andamento della stessa.
Caritas Italiana organizza altresì incontri periodici di aggiornamento, scambio e valutazione con i tutor, per esaminare le problematiche emerse durante l'azione

[52] Una valutazione d'impatto è stata fatta sul modello canadese, offrendo spunti interessanti ed evidenziando, tra l'altro, come il risultato dei percorsi di integrazione sia stato maggiormente positivo laddove si ha avuto il coinvolgimento diretto della società civile e delle comunità locali, in Evaluation of the Resettlement Programs, 2016 (GAR, PSR, BVOR and RAP):
http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/resettlement.asp

di monitoraggio locale, ed eventualmente perfezionare gli strumenti di raccolta delle informazioni, a fini di analisi quali-quantitativa e di risoluzione pratica.
Infine, anche i referenti diocesani di progetto, oltre a rimanere in costante raccordo con il tutor di riferimento, sono tenuti a compilare report sia quantitativi che qualitativi, per aggiornare i diversi aspetti del percorso di accoglienza dei beneficiari (arrivo, nuove nascite, termine dell'accoglienza, procedura legale/amministrativa, iscrizione a scuola dei minori, ecc..), utili in fase di valutazione del lavoro fatto e di miglioramento per le iniziative future.
Un ruolo importante nel monitoraggio dei Corridoi Umanitari 2017-2019 è poi svolto dall'Università di Notre Dame che con risorse e ricercatori propri svolge un'importante attività di analisi e valutazione delle accoglienze in atto nei diversi territori (vedi capitolo dedicato).

### I. Il coordinamento col Governo italiano

Il raccordo degli organismi della CEI con il Governo Italiano per la gestione del Protocollo sui corridoi umanitari avviene per il tramite dell'Unità Resettlement presso il Dipartimento Libertà civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno e la Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie presso il Ministero per gli Affari Esteri.
Ruolo fondamentale inoltre hanno le Ambasciate italiane all'estero per l'implementazione di attività di pre-identificazione e rilascio dei Visti.

## 4.2. I beneficiari del Programma

Nell'ambito del Protocollo sui Corridoi Umanitari siglato dalla Conferenza Episcopale Italiana e Comunità di Sant'Egidio, dal novembre 2017 a gennaio 2019 sono entrate in Italia con un visto umanitario un totale di 498 persone. Di tutte le persone accolte sono 15 quelle uscite dal progetto prima della sua conclusione, meno del 3%.
Le 476 persone in arrivo dall'Etiopia con i Corridoi umanitari sono per lo più di nazionalità eritrea (70,3%), provenienti dai campi profughi nella zona di Shire, nel Tigray, a nord del Paese.
La maggior parte di loro è entrata clandestinamente in Etiopia dai punti di accesso sulla frontiera con l'Eritrea, dove sono stati registrati al centro di Endabaguna. Una volta presentata la domanda di protezione sono stati indirizzati nei diversi campi, come quello di Mai-Ayini, Hitsats, Shimelba e Adi-Arush[53]. Da questi campi sono stati individuati la gran parte degli eritrei ammessi

[53] Dal 2004 la media di eritrei che fuggono verso l'Etiopia è di 2.300 persone al mese, il 39% sono bambini e di questi il 25% non è accompagnato. Il più vecchio campo profughi è Shimelba, aperto nel 2004, che oggi conta circa 6.000 persone. Mai Aiyni è il più grande con quasi 2.500 baracche e circa 12.000 mila abitanti, di cui il 40% è minorenne. Adi Harush è stato fondato nel 2010, ospita 11.000 eritrei di età prevalentemente

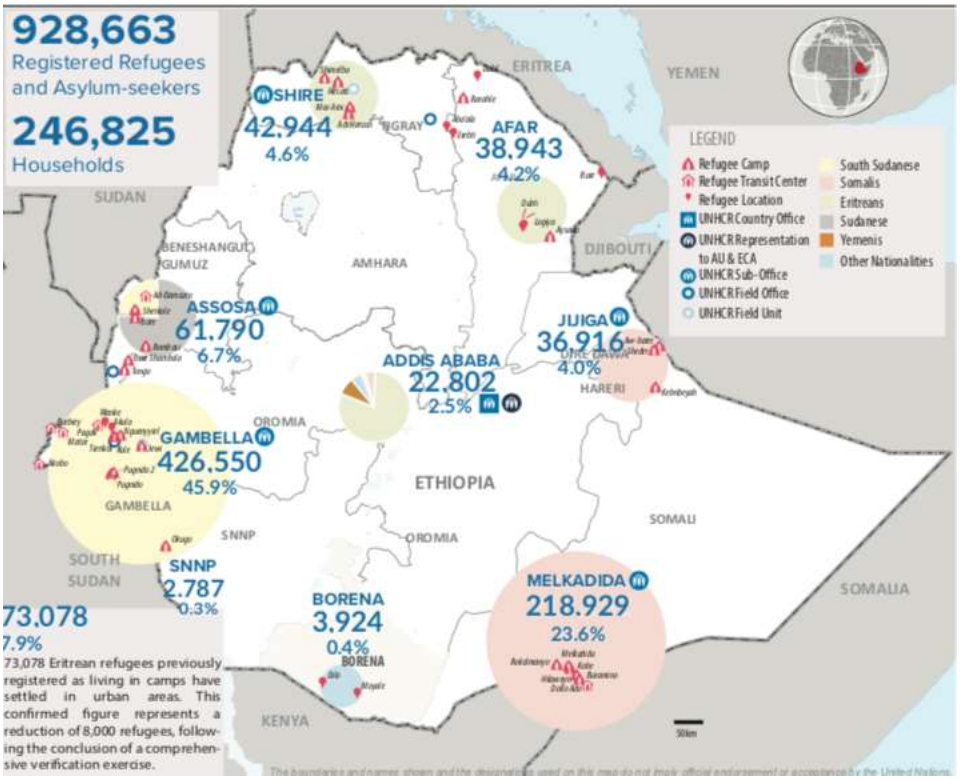
al programma: si tratta di realtà che esistono da almeno quindici anni e in cui le condizioni di vita sono al limite della sostenibilità; le persone, dunque, hanno una volontà altissima di muoversi verso altri Paesi e verso l'Europa, anche mettendosi nelle mani dei trafficanti.
«*Tutti sanno quanto sia pericoloso scappare, che nel deserto si muore e in mare si affoga, che in Europa non ci vogliono. Sappiamo dei porti chiusi. Ma chi ha qualche risorsa, fugge. Meglio la morte che impazzire*», racconta un rifugiato eritreo poco più che trentenne al quotidiano Avvenire, in visita con Caritas Italiana ai campi profughi del Tigray[54] nell'Ottobre 2018.
Il resto dei beneficiari dei Corridoi Umanitari (perlopiù Sud Sudanesi e Somali) è stato individuato tra gli Urban Refugees ad Addis Abeba. Questa scelta è stata fatta in quanto nella capitale si concentrano molte persone con forte vulnerabilità che trovano ad Addis Abeba l'unica opportunità di cura e presa in carico. Si è trattato di 53 persone dalla Somalia (11%), di 64 sud sudanesi (13%), 7 yemeniti e 2 etiopi (sposati con rifugiati e pertanto bisognosi di protezione).
Dalla firma dell'accordo di pace nel 2018 i punti di accesso alla frontiera sono stati aperti e si può transitare liberamente. Viste le perduranti condizioni di oppressione in Eritrea, ciò ha permesso a tantissimi eritrei di attraversare il conine verso l'Etiopia e di far richiesta di protezione.
Nel corso del programma sono state svolte anche diverse missioni nella zona di Gambella all'interno dei campi profughi dove sono ospitati Sud Sudanesi di etnia Dinka e Nuer. I profughi lì accolti si trovano in una situazione di emergenza umanitaria, soprattutto perché nonostante la brutalità della crisi, quello in Sud Sudan rimane uno dei conflitti più dimenticati al mondo, verso cui le organizzazioni umanitarie riescono ad attrarre poche risorse e donazioni per apportare significativi cambiamenti. Dopo diversi incontri con la comunità locale nei campi e con le Istituzioni si è scelto di non individuare i beneficiari dei Corridoi Umanitari da questa zona perché la principale richiesta della popolazione è stata quella di avere risorse per poter vivere dignitosamente e continuare a sperare di rientrare un giorno nei propri villaggi.

---

compresa fra i 18 e i 24 anni (oltre il 30% del totale). Il più recente dei quattro campi è Hitsats, aperto nel 2013, con circa 1.300 moduli abitativi e oltre 11.000 rifugiati. Dopo l'afflusso crescente di rifugiati in seguito all'accordo di pace e all'apertura delle frontiere, tutti i campi si stanno espandendo con la costruzione di nuovi moduli abitativi. A coordinare l'accoglienza è l'agenzia governativa etiope ARRA – Administration for Refugee and Retunees Affairs –, in collaborazione con UNHCR Ethiopia.

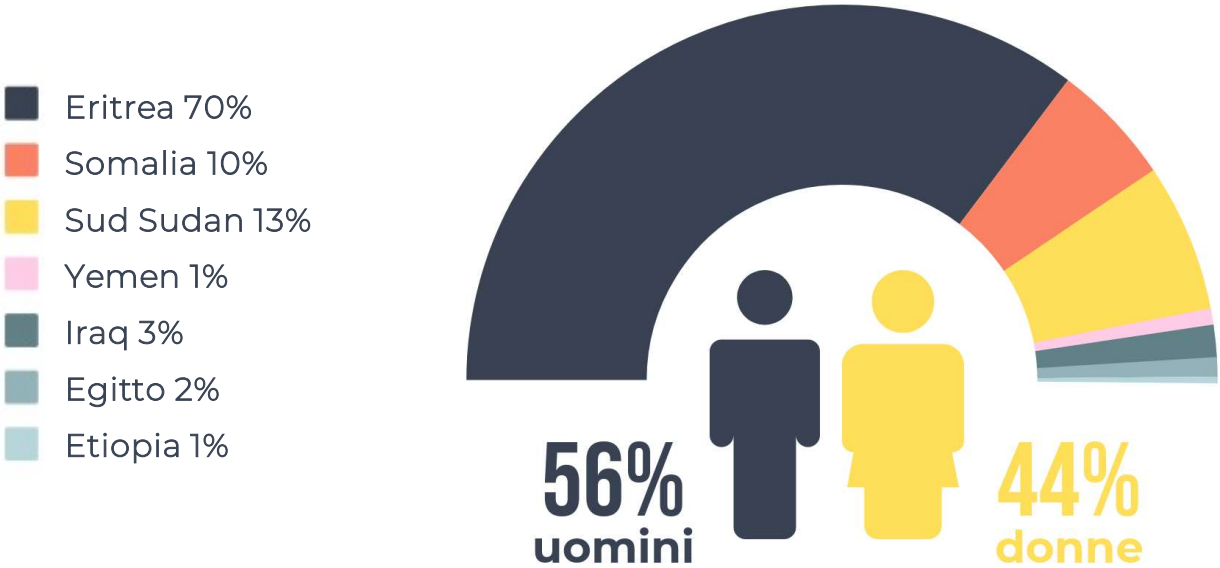
[54] Avvenire, 5 Ottobre 2018.

**Figura 4 Mappa campi profughi in Etiopia al 31 Luglio 2018. Fonte: UNHCR**




In aggiunta a questi beneficiari sono state inserite 14 persone dalla Turchia di nazionalità irachena e 8 persone dalla Giordania di nazionalità egiziana.

**Figura 5 Paesi di provenienza e genere**



### *Il genere*

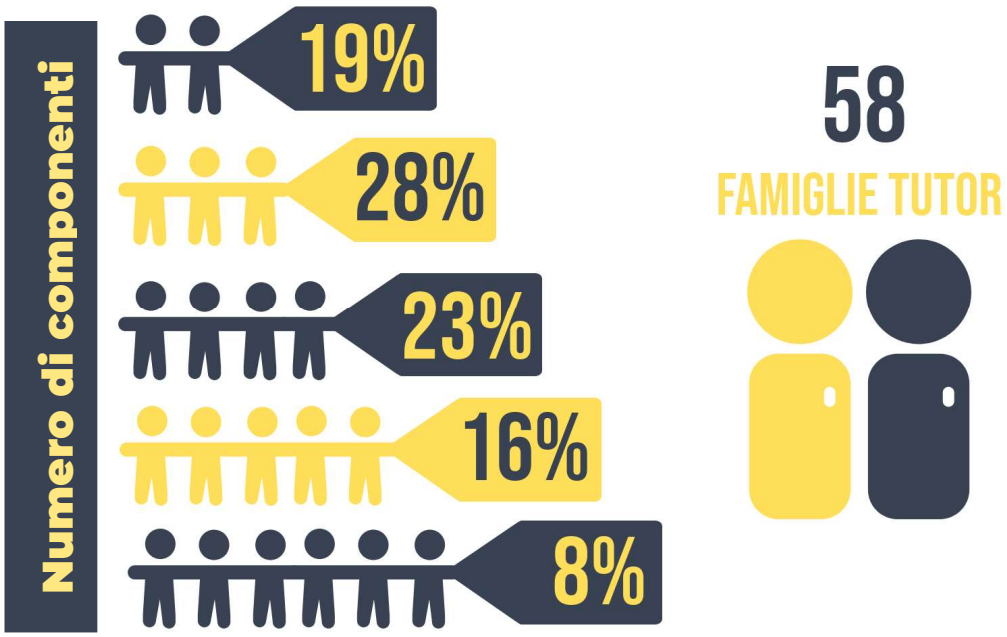
Fra i beneficiari giunti con il suddetto programma prevale il sesso maschile (56%); le donne sono arrivate in Italia per lo più a seguito di un gruppo familiare, ma non sono mancate quelle giunte da sole (22), o sole con uno o più figli (45 sono stati i nuclei monoparentali al femminile). Queste 2 condizioni rendono le donne presenti nei campi particolarmente vulnerabili, ed anche l'UNHCR le include fra i criteri di eligibilità per i programmi di resettlement.
Quasi sempre dietro la storia di una donna sola in un campo profughi si celano molestie e violenze. Non sono infrequenti le violenze sessuali a seguito delle quali le giovani donne vengono lasciate sole, trovandosi a dover accudire i figli senza poter contare su una figura paterna. È molto diffuso pertanto l'utilizzo di metodi contraccettivi e abortivi invadenti e pericolosi. Oltre a questo, nei campi profughi le donne non ricevono neppure cure mediche adeguate quando sono incinte. Spesso manca anche personale qualificato ad aiutarle ad affrontare le violenze e i traumi subiti. Questo bagaglio è un fardello che certamente richiede un lavoro supplementare e un adeguato accompagnamento specialistico da parte delle Caritas diocesane coinvolte nell'accoglienza. La valutazione circa la sussistenza di queste situazioni fra i beneficiari richiede altresì un matching accurato con le realtà in grado di gestirle correttamente e questa è la principale motivazione alla base del ridotto numero di beneficiarie sole o con figli ammesse nel programma.

### *La composizione dei nuclei familiari*

Un numero importante di beneficiari è costituito da minori. Sono infatti 200, ovvero il 41,8% di tutte le persone arrivate in Italia, di cui la maggior parte (58%) bambini sotto i dieci anni, a cui si aggiungono le 7 nuove nascite in Italia, con 5 gravidanze già in essere prima della partenza.
I minori sono inseriti all'interno dei 106 nuclei famigliari giunti in Italia[55]. Il 47% dei nuclei ha fino a 3 componenti, il 23% ne ha 4, e così a scalare, con il 4% che registra 7 componenti. Vi sono inoltre alcune famiglie ancora più numerose: di 9, 10 e 12 componenti perlopiù Sud Sudanesi di etnia Nuer.

[55] Dal Protocollo sull'Apertura dei Corridoi Umanitari sono esclusi i minori non accompagnati.

**Figura 6 Composizione dei nuclei familiari**

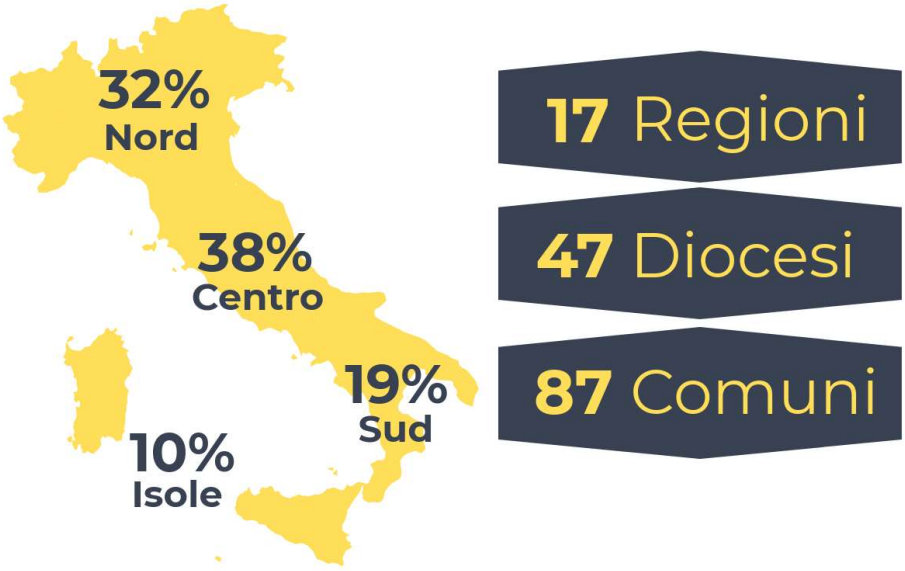



I minori arrivati sono tutti stati inseriti a scuola. A causa però degli arrivi scaglionati nel tempo e non sempre in corrispondenza con l'inizio dell'anno scolastico, l'11% è stato iscritto in classi non corrispondenti all'età.
Ai nuclei familiari, che rappresentano la maggior parte dei beneficiari dei Corridoi Umanitari, si aggiungono 90 singoli rifugiati di cui 68 uomini e 22 donne.

*I luoghi di accoglienza*

I beneficiari dei corridoi umanitari sono stati distribuiti sul terriotrio in maniera diffusa e capillare: attualmente sono 47 le diocesi coinvolte in 17 regioni. I Comuni nei quali stanno avvenendo le accoglienze sono 87: il 32% al Nord, il 38% al centro Italia e il 30% a Sud e nelle Isole.

**Figura 7 L'accoglienza sul territorio**




Sui territori l'accoglienza viene gestita in parte dalle Caritas e Migrantes diocesane, all'interno del progetto "Protetto, Rifugiato a casa mia", e in parte dalla rete legata alla Comunità di Sant'Egidio.
Nello specifico, 349 persone sono ospitate dalle Caritas diocesane, 3 nuclei famigliari da Migrantes, e 137 persone dalla Comunità di Sant'Egidio.
A questi beneficiari si aggiungono 24 rifugiati che sono ospitati direttamente dai loro famigliari, già presenti in Italia, e accompagnati da Caritas e Sant'Egidio nel riconoscimento legale e nell'inserimento sociale.
Per quel che riguarda l'accoglienza afferente alla rete delle Caritas e Migrantes diocesane sono coinvolte nelle accoglienze 47 Diocesi, 58 famiglie tutor (che accompagnano i migranti nell'inserimento), 574 volontari e 101 operatori con il ruolo di referenti diocesani per l'integrazione e l'accompagnamento.

*Le vulnerabilità*

Diverse sono le vulnerabilità specifiche dei beneficiari dei Corridoi Umanitari. I criteri per valutare la vulnerabilità all'interno dei programmi di Resettlement sono: esigenze di protezione, aver subìto violenza e tortura, ragioni mediche, riunificazione familiare, presenza di minori nei nuclei, anzianità, mancanza di prospettive di integrazione locale. A parte i minori non accompagnati, che non è possibile selezionare per i Corridoi Umanitari, tutti i beneficiari sono rientrati in una o più di queste categorie.
Come già evidenziato, le donne a rischio, sole e con bambini, sono una quota importante fra i beneficiari; ad essi si aggiungono numerosi beneficiari con

disabilità di tipo fisico (tumori, idrocefalia, malattie croniche, distrofie muscolari ecc).
Una vulnerabilità nascosta, ma molto presente, è quella di tipo psichico, in seguito a torture e violenze subite. In particolare circa 30 persone, ragazzi singoli o con famiglia, sono stati vittime di pesanti torture subite nella penisola del Sinai, in Egitto, ad opera dei trafficanti beduini[56] nel tentativo di raggiungere Israele. Nel passaggio da un trafficante all'altro, queste persone sono state vendute più volte e hanno subito una catena vergognosa di brutalità terminata solamente con la loro liberazione e l'ospitalità offerta nei campi profughi in Etiopia.
Oltre alle persone liberate dal Sinai vi sono diversi beneficiari dei Corridoi Umanitari con disturbi psicologici gravi dovuti alle vicende vissute nei campi profughi (a causa di percosse o violenze subite) oppure nelle prigioni in Eritrea. Nella selezione sono stati tenuti in considerazione anche i pericoli di discriminazione delle minoranze etniche all'interno nei campi profughi. Sono stati pertanto individuati beneficiari di etnia Kunama, Saho, Tigrina e Afar.
Sono numerose anche le persone con esigenze impellenti di protezione in quanto in pericolo nella comunità di origine e anche nei Paesi di transito: giornalisti, piloti, cantanti e artisti che per le posizioni pubbliche assunte nei loro Paesi sono a rischio di persecuzione.
Per far fronte alle complesse sfaccettature della vulnerabilità, i progetti di accoglienza si sono attrezzati con 28 psicologi ed etno-psicologi attivati sui territori per aiutare i diversi beneficiari vittime di violenze, torture e abusi e di grave disagio mentale.

### 4.3. Dati e analisi sui primi esiti del programma

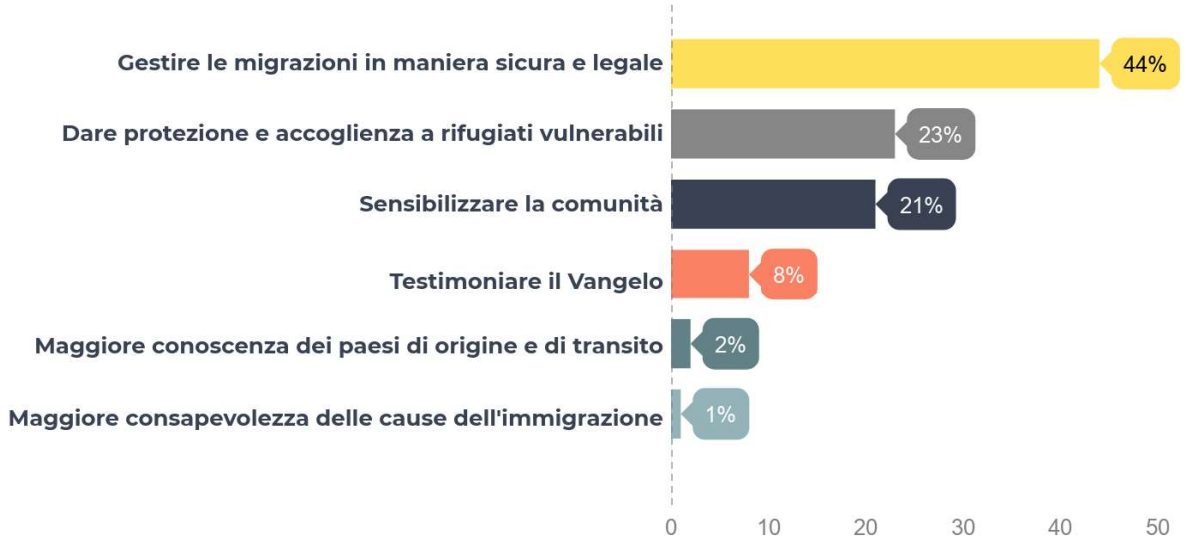
Per approfondire il monitoraggio delle attività del programma e restituire una fotografia qualitativa sui percorsi di accoglienza e integrazione in atto nelle diocesi, Caritas Italiana ha strutturato un questionario on line che è stato somministrato agli operatori e referenti dei progetti di accoglienza delle 44 Caritas diocesane e dei 3 Uffici Migrantes aderenti al programma. Nell'analisi delle risposte ottenute, per lo più a domande chiuse, va tenuta in considerazione la diversa tempistica delle accoglienze attivate, che vanno dai primi arrivi del novembre 2017 alla fine di gennaio 2019. L'analisi dei dati, quindi, è in grado di fornire al momento solo una lettura parziale circa l'efficacia del programma, ma certamente può evidenziare delle tendenze ovvero delle criticità o dei punti di forza su cui programmare le attività future.

[56] A questo riguardo si veda il libro "Occhi nel deserto", 2014, di Alganesh Fessaha, che ha collaborato nella liberazione di oltre 5.000 migranti.

### *4.3.1. Principali elementi emersi dalla somministrazione dei questionari*

La prima domanda posta agli operatori mirava a verificare la corrispondenza fra l'obiettivo generale del progetto (evitare le morti nel Mediterraneo ed offrire una possibilità legale e sicura a rifugiati vulnerabili per arrivare in Europa) e quello perseguito a livello locale. Per quasi la metà degli intervistati (44%) l'obiettivo dei corridoi umanitari è quello di gestire le migrazioni in maniera legale e sicura e per un terzo (23%) quello di dare protezione e accoglienza a rifugiati vulnerabili.
Nella consapevolezza che lo strumento dei Corridoi Umanitari da solo, con numeri così bassi, non possa bastare a risolvere i problemi di ingenti movimenti migratori, sono stati evidenziati anche degli obiettivi paralleli, come sensibilizzare la comunità (21%), testimoniare il Vangelo (8%), avere una maggiore conoscenza dei paesi di origine e di transito e delle cause di migrazione (3%).

**Figura 8 Secondo te quali sono i principali obiettivi raggiunti dai corridoi umanitari?**




Abbiamo poi chiesto agli operatori di esprimere un giudizio qualitativo rispetto ai percorsi di accoglienza in atto nelle diocesi e, nonostante in molti territori le accoglienze siano state attivate alla fine di gennaio 2019, il 70% dei rispondenti giudica l'accoglienza buona o ottima; un terzo la ritiene comunque discreta; mentre il 2% degli intervistati riporta una situazione critica.
Per descrivere l'accoglienza abbiamo chiesto di utilizzare alcune parole chiave: La parola che viene citata più frequentemente (20%) è *integrazione*, a riprova del grande sforzo che viene fatto su questo tema a livello territoriale. Altre due parole ricorrenti sono *speranza* (12%) e *dialogo* (11%) che si accompagnano alla *fatica* (9%) e alla *vulnerabilità* dei beneficiari accolti (10%), restituendo così la complessità del progetto. Ci sono poi altre parole chiave che rimandano all'obiettivo generale dei Corridoi Umanitari come *conoscenza* (9%) e *legalità* (6%).

Nel 4% dei casi è emersa anche la parola *caffè*. Gustare il caffè è un elemento importante nella cultura dei Paesi di origine e transito dei rifugiati (la maggior parte dei quali eritrei) che trova piena condivisione da parte degli italiani.
Alla luce delle risposte positive sul livello di accoglienza, abbiamo chiesto agli operatori diocesani di esprimere le **variabili che aiutano maggiormente il percorso di integrazione** dei beneficiari.
Dalle risposte sono emersi tre elementi principali:

- *la presenza di una comunità, di famiglie e di volontari intorno ai beneficiari* (nel 28% delle risposte è l'elemento principale);
- *i beneficiari stessi, le loro storie e caratteristiche personali* possono fare la differenza. Il buon comportamento, il pregresso livello di istruzione, le condizioni di salute, la presenza di bambini, che chiaramente hanno maggiore facilità di inserimento rispetto agli adulti, rappresentano per il 38% delle risposte un elemento che agevola il percorso di integrazione;
- *la struttura del progetto e l'accompagnamento costante.* La formazione degli operatori, garantita a livello locale dalle rispettive Caritas diocesane, l'accompagnamento dei Tutor di progetto, le risorse economiche garantite per un anno dall'arrivo e per affrontare situazioni di vulnerabilità specifiche, sono elementi costitutivi del progetto che nel 31% dei casi sono stati valutati come componente essenziale alla buona riuscita del percorso di accoglienza.

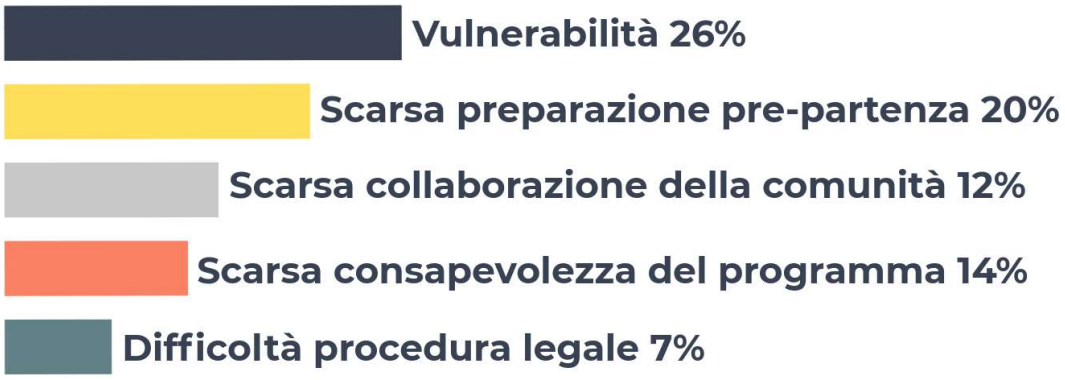
Tra le risposte "altro", per indicare elementi positivi rispetto all'accoglienza, sono state evidenziate *la partecipazione attiva della scuola locale e degli insegnanti*, e *la presenza di mediatori* interculturali.

**Figura 9 Elementi di sostegno all'integrazione delle persone in accoglienza**

Abbiamo chiesto anche quali fossero gli **elementi di ostacolo al percorso di integrazione** sui territori. A tal riguardo:

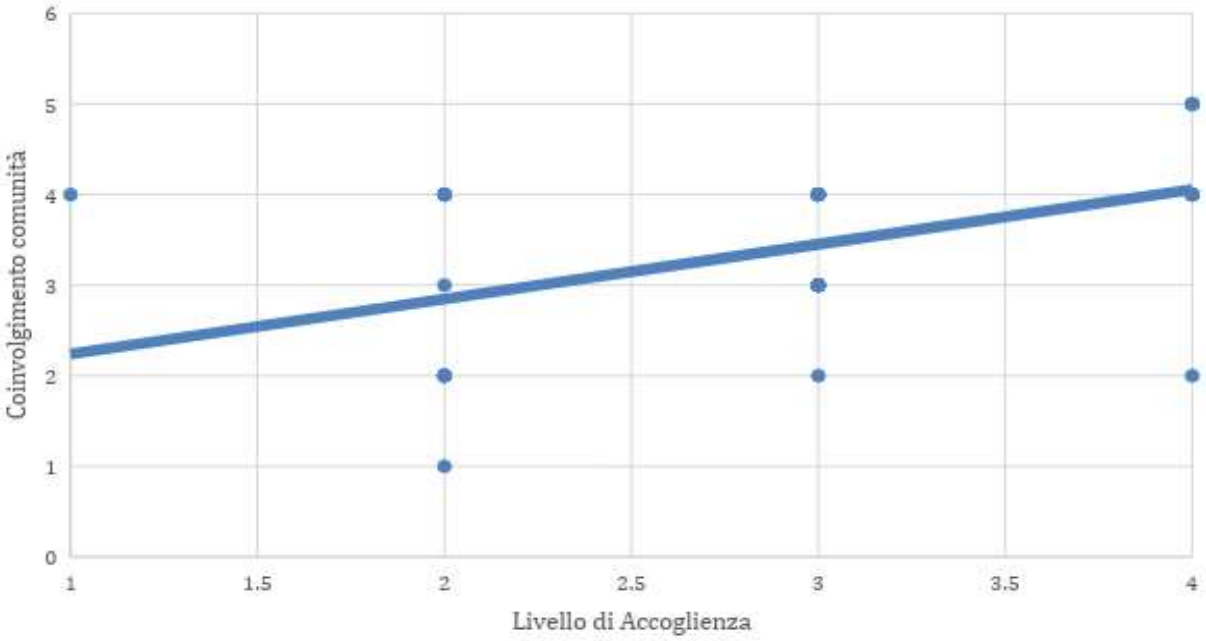
- *la situazione di vulnerabilità dei beneficiari* rappresenta senza dubbio il principale ostacolo all'integrazione. Situazioni sanitarie particolarmente gravi, piuttosto che fragilità di tipo psicologico, incidono in maniera notevole sulle reali possibilità di inserimento socio-lavorativo nel breve periodo del progetto;
- *la scarsa preparazione dei beneficiari* nella fase pre-partenza è stata evidenziata in 1 risposta su 5. Si tratta di una problematica che Caritas Italiana ha riscontrato piuttosto celermente: le procedure e la formazione pre-partenza dei beneficiari hanno infatti subito una notevole evoluzione migliorativa nel corso del progetto stesso, dal primo arrivo del novembre 2017 all'ultimo del gennaio 2019. Questo dato di criticità va letto insieme allo *scarso livello di consapevolezza* da parte dei beneficiari (14%) circa le difficoltà insite nell'adesione ad un progetto di questo tipo e alle *aspettative molto alte* rispetto alla vita in Italia;
- *difficile rapporto con le Istituzioni* (14% delle risposte), sia con quelle coinvolte nelle procedure legali (Questura, Commissione Territoriale, ecc) sia con altri uffici pubblici (Anagrafe, Scuola, etc);
- infine, così come elemento portante della buona accoglienza è il coinvolgimento della comunità locale, laddove si registra *una bassa presenza di volontari e un basso coinvolgimento della comunità* (Parrocchia, Associazioni, etc) si registrano difficoltà nel percorso di accoglienza (12% dei casi).

**Figura 10 Ostacoli al percorso d'integrazione delle persone in accoglienza**




Il questionario somministrato ha voluto poi chiedere agli operatori un giudizio sul grado di coinvolgimento delle comunità accoglienti nel percorso di integrazione dei beneficiari. Più della metà degli intervistati afferma di ritenerlo *buono* (46%) e *ottimo* (7%).
Il 22% ha risposto invece *basso* o *assente*. Come si evince dal grafico sottostante, tanto maggiore è il coinvolgimento dalla comunità locale (più volontari, presenza di famiglie tutor, ecc) tanto migliore è l'andamento del percorso di integrazione.

**Figura 11 Interpolazione tra livello d'accoglienza e coinvolgimento della comunità**




*La presenza di volontari e cittadini che accompagnano le persone all'inserimento nella società* è dunque un elemento chiave. Nelle accoglienze attivate dalla rete Caritas sono risultati coinvolti oltre 570 volontari e nel 60% dei casi vi sono delle famiglie tutor che affiancano e accompagnano i beneficiari nel loro percorso.

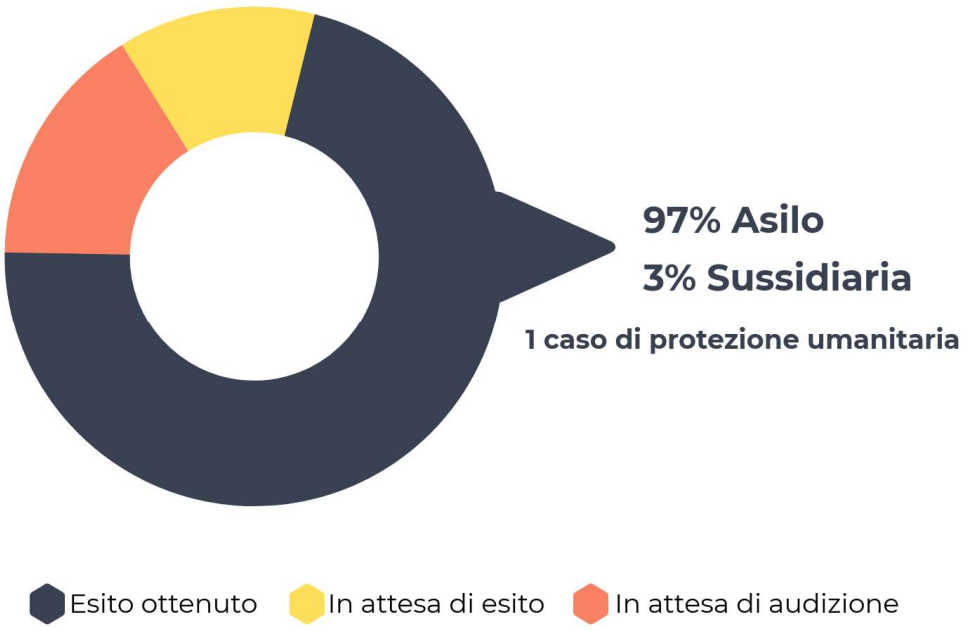
L'esperienza ha dimostrato che laddove ci sia un lavoro previo di informazione e formazione delle comunità accoglienti, il grado di coinvolgimento e di successo è sensibilmente più alto

### *4.3.2. Elementi chiave nel percorso di accoglienza e integrazione: lo status, la casa, la scuola, il lavoro*

Attraverso un ulteriore questionario sommistrato ai tutor territoriali, sono stati monitorati alcuni elementi chiave del percorso di autonomia ed integrazione dei beneficiari del programma, in primis, lo status giuridico riconosciuto e il rilascio del relativo permesso di soggiorno, condizioni essenziali per iniziare una "vita normale" in Italia, a partire dall'iscrizione anagrafica, e in seguito per l'accesso al lavoro, ad un alloggio autonomo, ecc..
A tale riguardo è emerso che, delle persone entrate con i Corridoi Umanitari ed accolte dalla rete Caritas, il 72% ha già ottenuto un esito alla domanda di Protezione internazionale, il 13% è in attesa di esito e il 16% non è stato ancora audito alla Commissione Territoriale.
Per la metà delle persone, i tempi di attesa per la compilazione del C3 sono stati in media di 12 giorni dall'ingresso in Italia (la percentuale sale al 66% aggiungendo coloro i quali hanno potuto procedere ad una settimana dall'arrivo); nel 16% dei casi ci è voluto invece più di un mese (in particolare nelle questure di Ragusa, Pisa e Asti).
Una volta presentata la domanda di protezione internazionale i tempi medi di attesa per la convocazione in Commissione Territoriale (per sostenere l'audizione) sono stati di 3 mesi; ma anche in tal caso ci sono state eccezioni in senso positivo e negativo, con alcune Commissioni più celeri, come Caserta, Milano e Cagliari che nel giro di un mese hanno incontrato i beneficiari, e altre più lente come Siracusa e Monza, che hanno fatto registrare tempi di attesa di oltre 7 mesi.
Chiaramente i tempi di evasione della procedura hanno un forte impatto sul percorso di accoglienza poiché essendo questo compreso nell'arco di un anno, ed essendo interamente a carico dei sottoscrittori del Protocollo, richiede un'attivazione molto celere dei beneficiari, che hanno bisogno del permesso di soggiorno per ogni attività volta all'inserimento socio-lavorativo.
A livello nazionale, per il ritiro dei permessi di soggiorno ci sono voluti mediamente 6 mesi dall'ingresso in Italia e ulteriori 2 per il rilascio del titolo di viaggio. In tal caso, la Questura di Pavia è stata la più veloce (44 giorni), mentre Torino e Cosenza hanno impiegato quasi un anno (periodo che ha conciso con la durata del percorso di accoglienza). La Questura di Bergamo è stata particolarmente celere nel rilascio del titolo di viaggio (una settimana), mentre Avellino, Benevento e Biella hanno impiegato circa 7 mesi.

Infine gli esiti (finora ottenuti) a seguito della domanda di Protezione Internazionale sono stati per la stragrande maggioranza di pieno riconoscimento dello Status di Rifugiato (97%), il 3% ha ottenuto la Protezione Sussidiaria e ad un caso singolo è stata rilasciata la Protezione Umanitaria.

**Figura 12 Procedura legale e esiti commissione territoriale**




Altro elemento essenziale per poter avviare l'accoglienza è chiaramente la disponibilità della casa, di un alloggio o di una struttura in cui poter ospitare le persone. Anche da questo punto di vista sono le relazioni che le diocesi hanno creato nel tempo sui territori ad essere la chiave per una buona riuscita. Nel 45% dei casi le diocesi hanno messo a disposizione un bene di proprietà; ma nel resto dei casi sono state le relazioni esistenti sul territorio a garantire il reperimento dell'alloggio. In particolare, nel 27% dei casi è stata trovata una casa in affitto grazie ai contatti delle parrocchie o della diocesi e nel 9% delle situazioni, l'alloggio è stato messo a disposizione, sempre grazie a contatti diocesani, in comodato gratuito. Solamente il 15% degli alloggi destinati all'accoglienza è stato trovato in affitto sul mercato immobiliare. Si riporta poi il caso virtuoso di una Caritas nel sud Italia, che ha utilizzato un bene confiscato alla Mafia, contribuendo altresì al suo riutilizzo sociale.

**Figura 13 Come Caritas/Migrantes ha trovato l'immobile dove risiedono i beneficiari?**

Un altro pilastro dell'integrazione è sicuramente **l'insegnamento della lingua italiana** ai beneficiari. Nella rete delle accoglienze diocesane in media vengono garantite 8 ore a settimana di insegnamento in aula per beneficiario, a cui vanno aggiunte ore "informali" messe a disposizione da volontari, famiglie ovvero dalla comunità locale coinvolta nel progetto.

Con riferimento al **lavoro**, nel 30% dei territori sono stati attivati dei corsi di formazione professionale per i beneficiari. Il dato, che sembra contenuto, deve tener conto della circostanza che i corsi professionalizzanti giungono in qualche modo a conclusione del percorso di accoglienza, e dunque risentono di quando questa è stata attivata, delle azioni che è stato possibile intraprendere e del loro grado di implementazione, nonché dei risultati ottenuti. I beneficiari devono dunque trovarsi in Italia almeno da qualche mese, possedere di conseguenza un congruo livello di conoscenza della lingua, avere concluso l'iter legale: tutte condizioni soddisfatte finora da una quota minoritaria dei beneficiari, soprattutto a causa degli arrivi differenziati. Non di meno, diverse Caritas fra quelle che risultano non aver attivato ancora i corsi, interpellate attraverso il questionario, hanno affermato di essere prossime a farlo.
I corsi di formazione professionale avviati finora sono stati diversi sia per qualifiche e livelli di specializzazione che per settori: falegname, operatore agricolo, operatore in strutture ricettive, guida al territorio (propedeutico alla qualifica di guida turistica), addetto alla ristorazione, alla pulizia e igiene degli ambienti, alle confetture e al confezionamento di prodotti agroalimentari. In più sono state realizzate iscrizioni a corsi di informatica, di sartoria (taglio, cucito e uncinetto), di agricoltura sociale e allevamento, ad un laboratorio orafo e ad un corso di laurea in scienze infermieristiche.

Ad oggi hanno trovato impiego 24 persone nei settori: agricolo, edilizio, ristorazione, servizi alla persona (addetti alle pulizie generiche), mediazione culturale, falegnameria e sartoria.

# DALL'ETIOPIA ALLE COMUNITÀ ACCOGLIENTI:
## UNO SGUARDO ESTERNO SUI CORRIDOI UMANITARI

*a cura di Ilaria Schnyder vW & Clemens Sedmak, Università di Notre Dame, USA*

In questo studio abbiamo lavorato con l'ipotesi che i corridoi umanitari, operando su un modello di 'micro' ospitalità, possano offrire un'alternativa necessaria e moralmente desiderabile rispetto alle sfide dell'immigrazione e integrazione dei rifugiati in Italia e più in generale in Europa, in modo particolare riguardo 1) alle sempre più pericolose e spesso mortali rotte dei migranti attraverso il Mar Mediterraneo 2) il fallimento di una politica migratoria coordinata degli Stati 3) la ghettizzazione di certe aree o località Europee.
Attraverso una metodologia prevalentemente qualitativa, abbiamo da aprile 2018 ad oggi condotto più di 300 interviste in profondità in oltre 35 diocesi, assicurandoci di raggiungere tutte le diverse 'unità' di beneficiari (famiglia o singoli) partecipanti al programma così come gli altri soggetti chiave quali operatori sociali delle Caritas locali e/o cooperative locali e operatori della Comunità di Sant'Egidio, Direttori delle Caritas diocesane/cooperative, volontari, famiglie tutor, Vescovi o rappresentati della Diocesi, presidi o insegnanti delle scuole coinvolte e rappresentanti delle istituzioni. La ricerca è longitudinale (su un periodo di 5 anni) in quanto vuole documentare non solo l'accoglienza immediata ma anche l'integrazione dei beneficiari. In questo primo anno è stata fatta una 'fotografia' delle accoglienze a tre/quattro mesi dall'arrivo in Italia intervistando i soggetti chiave a livello locale. Durante le interviste con i rifugiati abbiamo avuto a disposizione un mediatore culturale. Tutte le interviste sono state registrate, trascritte verbatim assicurando l'anonimato e ottenendo il previo consenso dagli intervistati. Il lavoro di analisi del primo anno di accoglienza non è ancora terminato, tuttavia si possono offrire alcuni spunti di riflessione e risultati preliminari su tre aspetti: accompagnamento, salute mentale e gestione delle aspettative.
In primo luogo, in quanto il modello dei corridoi umanitari realizza un approccio di accompagnamento all'interno di una progetto di sponsorizzazione privata, il nostro studio pone particolare attenzione all'aspetto dell'*accompagnamento*. Innanzitutto, dalle interviste si evince l'importanza della comunicazione nei primi mesi dell'accompagnamento. In questo senso risulta fondamentale il ruolo del mediatore culturale che non è un mero traduttore o interprete, ma una figura di

fiducia e di appoggio per il beneficiario, un ponte nelle dinamiche comunicative di vita quotidiana soprattutto nei primi mesi di transizione nella nuova località di accoglienza. Laddove il mediatore non è stato convocato (per mancanza di risorse economiche o per poca lungimiranza o preparazione o non era a disposizione nelle località), vi sono stati in quasi tutti i casi attriti o tensioni tra i beneficiari e le comunità ospitanti. Dalle interviste emerge inoltre che quando il mediatore è presente ed è coinvolto lavorando a stretto contatto con le famiglie tutor e gli operatori sociali in modo agile e virtuoso, vengono stimolati processi di conoscenza e di crescita reciproca. In questo senso, i meccanismi di fiducia sono fondamentali. Dalle nostre visite abbiamo inoltre constatato che trovare la 'giusta' persona che possa fungere da mediatore, soprattutto per quanto riguarda la comunità eritrea, non è un processo semplice e in alcuni casi ha portato a tensioni o incomprensioni. La fiducia si costruisce sulla base del credere nella 'buona volontà' dell'altro (la convinzione che la persona fidata sia 'investita' nel proprio benessere e si immedesimi nella particolare situazione e cultura), nell'affidabilità dell'altro (promesse chiare, mantenimento delle promesse e un comportamento prevedibile), nella competenza o professionalità (abilità e/o capacità di svolgere le attività previste).

L'accompagnamento funziona meglio quando costituisce una rete ovvero quando una varietà di soggetti (volontari, famiglie tutor, scuole, parroci, istituzioni, operatori sociali) si coinvolgono a vari livelli o cerchi nel processo cercando di far sentire una persona 'accolta', 'a casa' o comunque parte di una comunità. Quando questa rete non esiste o è debole e le comunità di accoglienza non sono state in grado di creare o consolidare un cerchio di volontari abbastanza ampio, il lavoro resta nelle mani degli operatori o di singoli volontari che spesso non hanno il tempo o le risorse per gestire le difficili problematiche. Questo accade anche laddove operatori delegano quasi tutto ai volontari, limitandosi a una "supervisione" anche fisicamente lontana. In entrambi i casi assistiamo a una carenza di accompagnamento (under-accompaniment). In alcune località abbiamo constatato che a causa di particolari problematiche di alcuni nuclei famigliari erano necessarie delle professionalità specifiche (quali un etnopsicologo o un consulente legale) e che le comunità locali non erano sufficientemente preparate ad affrontare certe difficoltà. In questo senso si evince che il modello dei corridoi umanitari richiede una modalità di intervento intensa e coordinata per il grado di complessità e forte coinvolgimento.

In certe località di provincia o 'rurali', abbiamo constatato che le famiglie o i singoli sembrano essere un po' più isolati. Da questo punto di vista è necessario un maggior accompagnamento. L'organizzazione di attività parrocchiali nel periodo estivo sono state provvidenziali in diverse realtà con offerte specifiche per molti ragazzi (i GREST, campi estivi o possibilità ricreative) che ha facilitato il successivo inserimento scolastico e l'inserimento dell'intero nucleo famigliare.

In alcune comunità, dove la rete è 'fitta' o il cerchio di volontari è numeroso, c'è una tendenza ad un eccessivo accompagnamento [over-accompaniment] che da un lato è molto positivo, ma potrebbe (e non è detto che succeda) creare paternalismo, poca autonomia o poca privacy nel futuro. Nel nostro studio siamo molto interessati a catturare elementi e dinamiche educative e di responsabilizzazione che permettano un 'adeguato' livello di accompagnamento e sostegno lasciando spazi di libertà dei singoli e delle famiglie accolte. Un volontario ha sottolineato questo aspetto educativo in modo molto diretto: "*se i tempi sono quelli degli accordi, nell'arco dei dodici mesi, teoricamente dovrebbe partire l'autonomia, vabbè che non è pensabile, ma da subito bisogna pensare come dire a 'coscientizzarli' anche sui costi, perché se no diventa troppo assistenzialistico ed è difficile rimuovere l'assistenzialismo. Poi diventano colpevoli loro delle nostre colpe, non è giusto nei loro confronti.*"
Dalle nostre visite abbiamo anche constatato che l'accoglienza in famiglia (una famiglia che vive con una famiglia ospitante) nel modello dei corridoi umanitari non funziona per motivi di spazi e privacy [uno shock troppo forte rispetto alla vita appena vissuta in Etiopia]; le interviste hanno anche mostrato che ospitare diversi gruppi etnici nella stessa struttura pone dei problemi e porta a dei conflitti o tensioni interne al gruppo dei rifugiati accolti. Lo studio sembra indicare, che – secondo la prospettiva di chi accoglie - ospitare una famiglia è più 'facile' che ospitare singole persone.
In secondo luogo, dai dati preliminari della ricerca risultano esserci diversi casi di disagio mentale nelle persone accolte, quali ansia, depressione, disturbo post-traumatico da stress o psicosi. Un numero significativo di partecipanti al programma ha sofferto o soffre di problemi di salute mentale che devono essere adeguatamente diagnosticati e trattati. Le sfide per la salute mentale non diagnosticate, sottovalutate o diagnosticate erroneamente aumentano il rischio di ulteriori tensioni tra i beneficiari. Si è riscontrato che diverse comunità, specialmente nelle zone più periferiche o più nuove all'accoglienza, non erano preparate a sufficienza a ricevere o ad affrontare tali problematiche. Non c'è dubbio che problemi psicologici o psichiatrici accrescono i bisogni nel processo di accompagnamento così come le risorse richieste e riducono la possibilità di un contributo immediato della persona nel nuovo contesto. Da subito abbiamo raccomandato di esaminare la possibilità di effettuare uno screening della salute mentale già in Etiopia e valutare le esigenze di supporto in caso di problemi di salute mentale, cosa che Caritas Italiana si è premurata di fare nelle partenze successive. L'aspetto della salute sia fisica che mentale è un fattore importante; i corridoi umanitari lavorano con persone e gruppi particolarmente vulnerabili, comprese persone traumatizzate o che hanno subito violenze di cui spesso non si sa l'entità o l'intensità. Esperienze traumatizzanti o causa di determinate patologie potrebbero essersi verificate nei paesi di origine, nel campo profughi, durante il volo dall'Etiopia, ma anche nel contesto italiano non familiare (come

esperienze di isolamento o di scontro culturale). Trasferirsi e adattarsi in un contesto sconosciuto e mantenere l'integrità delle responsabilità familiari è una sfida per chiunque – in questo caso si somma non solo con una barriera culturale e linguistica, ma anche un contrasto tra il proprio ruolo nel contesto famigliare (gestore e decisore, adulto responsabile e modello) e il proprio ruolo nella società (richiedente asilo, beneficiario dipendente del sostegno). Un rifugiato ha espresso questo disagio con queste parole *"Noi viviamo con questa signora [...] che aveva la sua vita prima di noi, viveva da sola, per cui aveva totalmente tutti i suoi spazi, però da quando siamo arrivati noi siamo dipendenti da lei, non abbiamo nessuna libertà di fare, di vivere come vogliamo a casa nostra, con il nostro bambino."*

In terzo luogo, la nostra ricerca ha identificato la gestione delle aspettative come una sfida cruciale nel processo di accompagnamento e responsabilizzazione. I diversi soggetti coinvolti nei corridoi umanitari hanno spesso aspettative diverse o contrastanti. Da un lato abbiamo riscontrato l'esistenza di aspettative distorte provocata sia da una mancanza di conoscenza reciproca che da ignoranza (ad esempio, da parte degli operatori sociali: mancanza di conoscenza della cultura di provenienza e delle abitudini del rifugiato, dalla parte dei rifugiati: mancanza di conoscenza del sistema sociale del paese di arrivo, incluso il sistema fiscale); l'esistenza di aspettative non chiare o diverse sono fonte di conflitti e fraintendimenti – da un lato la necessità di "avere diritto" [entitlement-attitude] che si scontra con una "aspettativa di gratitudine", queste tensioni diventano più acute a causa della forte comunicazione interna al gruppo di rifugiati disperse nelle varie località (che sono in grado di confrontare i servizi, i livelli di sostegno finanziario e la qualità delle infrastrutture). In questo senso in alcune località non c'è sempre la comprensione o la consapevolezza del fatto che molti di questi rifugiati hanno costi di opportunità, cioè hanno dovuto fare sacrifici per venire in Italia, hanno dovuto lasciare importanti e preziose relazioni, risorse e speranze.

E' raccomandabile un dialogo costruttivo e aperto all'incontro reciproco. Alcune delle nostre visite mostrano che in alcuni casi le aspettative sono state frustrate per quanto riguarda l'educazione e l'istruzione (problemi di riconoscimento dei diplomi, questioni di valutazione e negoziazione dell'età e delle competenze, contenuto e incompatibilità dei sistemi). Un'altra sfida importante riguardo alle aspettative è la questione della temporalità e della prospettiva a lungo termine: le aspettative di adattamento si scontrano con le aspettative di transizione (diversi ospiti e persone di supporto abbracciano una prospettiva a lungo termine e considerano il sostegno all'interno un processo di integrazione volta al 'rimanere', alcuni rifugiati, tuttavia, vedono il loro immediato futuro in un altro Paese dove ipoteticamente potrebbero avere maggiori possibilità). Sicuramente l'offerta di reali opportunità lavorative o di formazione gioca un ruolo determinante, così come la pazienza e la buona volontà da parte dei rifugiati di inserirsi in percorsi di formazione anche lunghi. Potrebbe essere una buona idea

organizzare nel tempo un dialogo strutturato e uno scambio di esperienze di integrazione continuo nelle diverse località e tra comunità come aiuto reciproco e cammino comune.

# RACCOMANDAZIONI FINALI

L'esperienza dei Corridoi Umanitari, del Resettlement e delle altre vie legali e sicure di ingresso, dimostrano come sia possibile accedere alla Protezione Internazionale senza essere costretti a rivolgersi ai trafficanti di esseri umani ed intraprendere così viaggi pericolosi, talvolta mortali. Si tratta di programmi umanitari che garantiscono ulteriori opportunità di protezione ai beneficiari e al contempo incentivano le migrazioni legali. Si ravvisa però la necessità di incrementarne il numero, e di uniformare le numerose esperienze implementate in vari paesi al fine di evitare confusione tra status e diritti a livello europeo e nei confronti dei beneficiari stessi. A tale riguardo si raccomanda all'UE di:

- Dare maggiore impulso alle iniziative degli Stati membri in materia di reinsediamento di persone che necessitano protezione internazionale
- Incoraggiare gli Stati Membri nella creazione di programmi ad hoc di Community Sponsorship;
- Strutturare un processo di concertazione per la costruzione di programmi di Community Sponsorship fra le Istituzioni Europee, gli Stati Membri, le Autorità locali, le Agenzie Internazionali e le Organizzazioni della Società Civile chiamate a garantire il supporto operativo al programma.
- Indirizzare parte dei fondi europei (ad esempio i fondi AMIF) per il finanziamento dell'accoglienza ed integrazione di quote addizionali di rifugiati giunti attraverso i programmi di Community Sponsorhsip.

All'Italia si raccomanda di:

- Incrementare il numero di quote destinate ai programmi di reinsediamento
- Sostenere l'implementazione di un programma di Community Sponsorship, avviando un percorso strutturato che definisca chiaramente ruoli e responsabilità tra lo Stato, le comunità locali, le Agenzie Internazionali e le Organizzazioni Sponsor;
- Creare un meccanismo di valorizzazione, anche attraverso la creazione di un sistema di accreditamento delle organizzazioni che si propongono di avviare programmi di Community Sponsorship, le cui caratteristiche devono rispondere a criteri di competenza e capillarità territoriale.
- Compartecipare al finanziamento dell'accoglienza nei programmi di Community Sponsorship, individuando il sistema SIPROIMI come standard di riferimento.

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

Ufficio Politiche Migratorie e
Protezione Internazionale
Mail: immigrazione@caritas.it
immigration.caritas.it